

# أصول الإدارة العامة

دكتور عبد الكريم درويش      دكتور ليلى تلال

مكتبة الأبحاث والبحوث

# أصول الإدارة العامة

ركنة ليلى كلاً

ماجستير فى الدراسات الاجتماعية  
دكتوراه فلسفة فى الادارة العامة

ركنة عبد الكريم دريس

ماجستير فى الادارة العامة  
دكتوراه فلسفة فى الادارة العامة

١٩٩٥

الناشر  
مكتبة الأنجلو المصرية  
١٦٥ شارع محمد فريد





ابی ولیدنا ساحر و کریم





## الفهرس

### الصفحة

١	• • • • •	تقديم
٩	• • • • •	الباب الأول : ماهية الادارة العامة
١١	• • • • •	الفصل الأول : الادارة فى عالم اليوم
٢٧	• • • • •	الفصل الثانى : الادارة فى مجتمع متغير
٥٣	• • • • •	الفصل الثالث : التعريف بالادارة العامة
٨٩	• • • • •	الفصل الرابع : تطور الادارة
	• • • • •	الباب الثانى : آفاق جديدة فى الادارة العامة
١١١	• • • • •	الفصل الأول : ايكولوجية الادارة العامة
١٥١	• • • • •	الفصل الثانى : الادارة المقارنة
١٧٣	• • • • •	الفصل الثالث : الادارة والسياسة
٢٠٣	• • • • •	الفصل الرابع : البيروقراطية
٢٣٧	• • • • •	الفصل الخامس : الثورة الالكترونية والادارة
٢٥٧	• • • • •	الفصل السادس : ادارة التنمية
٢٧٩	• • • • •	الفصل السابع : ادارة الكوارث والازمات
٣٠١	• • • • •	الباب الثالث : العملية الادارية
٣٠٣	• • • • •	الفصل الأول : التخطيط
٣٦٥	• • • • •	الفصل الثانى : التنظيم
٤٣٣	• • • • •	الفصل الثالث : القيادة
٤٧٦	• • • • •	الفصل الرابع : اتخاذ القرارات
٤٩٩	• • • • •	الفصل الخامس : الاتصالات
٥٣٨	• • • • •	الفصل السادس : الرقابة

## الصفحة

٥٦٧	• • • • •	الباب الرابع : العلاقات العامة
٥٦٩	• • • •	الفصل الأول : ماهية العلاقات العامة
٥٩٠	• • • •	الفصل الثاني : عملية العلاقات العامة
٦٠٥	• • • • •	الباب الخامس : إدارة الأفراد
٦٠٧	• • • • •	الفصل الأول : ماهية إدارة الأفراد
٦٢٢	• • • • •	الفصل الثاني : التدريب
	• • • • •	الفصل الثالث : الترقية
٦٤٣	• • • • •	الفصل الرابع : العلاقات الانسانية
٦٦٢	• • • • •	الفصل الخامس : الحوافز
٦٧٩	• • • • •	المراجع

## مقدمة الطبعة الجديدة

حياة المنظمات انعكاس لحياة البشر ، وكل ما يمكن أن يؤثر فى حياة البشر من عوامل التغيير المذهل التى نرقبها ونحن نستعد للدخول فى القرن الحادى والعشرين هى بطبيعتها نفس العوامل التى تجعل منظمات اليوم امتداداً طبيعياً لأحوال مجتمعاتها ، فرياح التغيير تهب على الأفراد والمنظمات فى آن واحد ، لذلك أردنا لهذا المؤلف أن يكون مرجعاً دائماً ومعاصراً وشاملاً لموضوعات الادارة العامة بطريقة منطقية ومنسقة ، ومن هنا كان اتجاهنا الى اصدار هذه الطبعة الجديدة للملء الفراغ بين ما كان وما يجب أن يكون .

وقد منحنا جل اهتمامنا لأن نعرض أفكارنا بطريقة صريحة ومباشرة ومختصرة فى موضوعات ليست بهذه الدرجة من الاستقامة والوضوح ، بل ان بعضها شديد التعقيد ، وكان علينا أن نختار خطأ وسطا يحقق التوازن بين ما هو مثالى وما هو واقعى .

حاولنا ذلك ، حاولنا الاجابة عن العديد من الاسئلة المطروحة فى ساحة دراسة الادارة . حاولنا أن نمنح المزيد من التفكير والايضاح لموضوع قد يبدو معاصراً ومألوفاً ، ولكنه فى نفس الوقت قديم قدم التاريخ ، فالادارة العامة تعنى بعمليات واجراءات ادارة شئون الحكم كما تمارس فى كل زمان ومكان . وبينما نعالج هنا الأسس والمبادئ العلمية ونظريات الادارة والتنظيم ، فقد حاولنا أيضاً النظر فى واقع العملية الادارية بحثاً عن المزيد من الأسس والنظريات التى تقوم عليها والتطبيقات التى تمارس فى مجالها . واذ يبدو اهتمامنا بالجانب التحليلى للموضوعات التى عرضناها ، فقد منحنا نفس القدر من الاهتمام للجانبين الوصفى والتطبيقي .



ان الاصلاحات الادارية التى تمت فى الثمانينات والتسعينات ،  
والتي كان لها وقعها على أجهزة الحكومة المركزية والمحليات، وكذلك تلك  
التي امتدت الى ادارة القطاع العام ، والادارة بالأهداف والنتائج ،  
وانشاء قطاع اعمال الأعمال ، وادارة الأزمات والكوارث ، تشكل سببا  
جوهريا لتناول كتب الادارة العامة فى الوقت الحاضر لهذه الموضوعات .

فمثل هذه الاصلاحات والتحولات والتحديات تعكس طبيعة الادارة  
المتصفة بالديناميكية والتطور ، وهى فى نفس الوقت لا تمسخ طبيعة  
الادارة العامة التى تقوم على أساس من الالتزام بالقانون والقواعد  
المحددة ، والتأثر بالعوامل الايكولوجية .

والله ولى التوفيق ٤

ليلى تكلا

عبد الكريم درويش

القاهرة ١٩٩٥

# تقديم

لا يوجد عصر فى التاريخ على خلاف شائك مع مدى مناسيقته للحالة الانسانية مثل العصر الذى نعيش فيه . والسبب واضح . فنحن نجد انفسنا محاصرين ببعد جديد من ابعاد التغيير المتفجر الذى ليس له مثيل فى تاريخ البشر . وربما كان لنا الحق فى الماضى فى الاقتناع بأن التعليم الذى تلقيناه ونحن اطفال ، يمكن أن يبقى له معنى ونحن شيوخ . فقد كان معدل التغيير بالنسبة لعمر الانسان معدلا بسيطا .

أما ما يحدث اليوم فهو أن القدرة على التواء السلوكى والاجتماعى السريع مع معطيات التقدم العلمى ، لاتتم بالسرعة التى تبقى على حالة من التوازن بينهما تاركة المجال فسيحا لمظاهر التخلف الحضارى . وليس الخطر فى أننا أصبحنا نواجه عددا من التحولات الهائلة التى تتصل بتنظيم ووظائف المجتمع ، وتعرض لعدد من التحديات التى يفرضها التغيير . ولكن الخطر الحقيقى يمكن فى عجزنا عن اللحاق بهذا النمو . وما لم نضاعف من جهودنا فى اتجاه التعليم والتغيير فإننا نصبح أشبه بالعداء الذى يجرى فى حلبة سباق ، وشريط النهاية يتحرك امامه .

ونحن نؤمن بأن التسعينات والحقب التى ستأتى بعدها سوف تشهد تحولا واضحا فى الفلسفة التى تقوم عليها ادارة الناس فى المنظمات

بأنواعها المختلفة • وهذا التحول لن يكون مجرد مظهرا شكليا ، أو مواءمة سطحية للمبادئ والأساليب المستعملة فى الإدارة فى وقتنا الحاضر ، وإنما سوف يعبر عن فلسفة بعيدة المدى فى الإدارة واستراتيجيتها • فهناك عدد من العوامل التى تتفاعل فى نشاط غير عادى ، والتى بدأت تسيطر على الإدارة فى المجتمعات النامية بعد أن لعبت دورا هاما وواضحا فى المجتمعات المتقدمة •

ولعل أبرز هذه العوامل مايلى :

١ - الاهتمام المتزايد ، والذي لم نشهد له مثيل من قبل ، بالإدارة وكافة مجالاتها المتخصصة • باعتبارها فى مقدمة العوامل التى يمكن أن تغير وضع شعب من الشعوب • والايمان بأن التخلف والتقدم أصبحا الآن رهنا بتقدم الإدارة أو تخلفها أكثر من أى عنصر آخر •

٢ - المكانة التى أصبحت تحتلها الفئات العاملة بالحكومة والمؤسسات العامة والخاصة • وتطلعات هذه الفئات الى نوع الإدارة التقدمية التى ترعى الحاجات الاجتماعية والنفسية ، وتهيئ فرص النمو واكتساب الخبرات والتقدم الوظيفى أمام العاملين ، بعد أن خرجوا من مراحل المعاناة واللامبالاة بأمورهم •

٣ - الازدهار الواضح والتقدم المضطرد فى مجالات العلوم السلوكية والاجتماعية • وظهور العديد من النظريات التقدمية التى أعطت أبعسا جديدا للعلاقات فى بيئة العمل ، وللحوافز التى يمكن أن تسهم فى زيادة الانتاج وارتفاع الروح المعنوية •

٤ - التقدم الهائل فى مجالات التقدم العلمى والتكنولوجى • وأثار هذا التقدم على عمل المنظمات المختلفة فى الحاضر والمستقبل ومايتصل به من نتائج فى مجالات التخطيط واتخاذ القرارات ، والاتصالات ، ونظم المعلومات ، والإدارة المالية ، والإعلان ، والتسويق ، والأعداد العصرية للمكاتب ، واستخدام الحاسبات الالكترونية وأساليب الإدارة العلمية ووسائلها •



٥ - الاقتناع الكامل بأن الموارد المالية والثروات والامكانيات المادية المتاحة ، لاتكفى وحدها لتغيير اوضاع مجتمع من المجتمعات والخروج به من حالة التخلف الى مصاف المجتمعات المتقدمة ، ما لم يتح لها ادارة رشيدة على درجة عالية من الكفاءة ، قادرة على حسن توجيه وتوظيف الموارد المالية والمادية واستخدامها واستثمارها على افضل وجه .

٦ - تفاقم المشكلات المتصلة بالحياة اليومية للمواطنين والخدمات التي تقدمها الدولة لهم ، مثل مشكلات الاسكان والنقل والمواصلات والصحة والتعليم والبيئة . والرغبة الشديدة لدى الدول فى مواجهة هذه المشكلات والسيطرة عليها وحلها .

واكثر من اى وقت مضى ، أصبحت الادارة الآن علما ومهنة . وهى كعلم تعتمد على أسس وأصول . بمعنى أنها تعتمد على حقائق أساسية يمكن ان تنطبق فى حالات معينة ، فى اطار ظروف المجتمع والبيئة والناس ومعتقداتهم ومتطلباتهم . وهذه الأسس والأصول ما زالت عرضة لمزيد من البحث والاثبات والتحقيق .

والادارة ايضا مهنة ، تتطلب التطبيق الخلاق للأصول والأسس العلمية، بحيث تبقى ممارستها فنا على الدوام . وكما هو الحال فى الطب والهندسة، لايمكن بحال أن يكون هناك بديل لفن ممارسة المهنة ، كما لا يوجد بديل لتنمية فن من الفنون دون قاعدة علمية يؤسس عليها . فاذا كنا لاثمن سوى الأطباء على علاجنا ، وسوى المهندسين على اقامة مبانينا ، فكيف يمكن أن ناثمن غير من حذقوا مهنة الادارة على ادارة أمور مجتمعاتنا ومنظوماتنا .

وبينما الادارة مفاهيم ومبادئ ، وأساليب وطرق للممارسة ، فهى بجانب هذا حضارة . فالادارة فكر وتصور وأسلوب فى الحياة ، وهى نظام للقيم والمعتقدات وفهم لطبيعة الناس وادراك لسيكولوجية شعب من الشعوب، وهى مطالبة بأن تتوافق اكثر مما تتنافر مع التراث الحضارى لكل مجتمع . والمثل الواضح امامنا هو اليابان ، فقد استطاعت أن تضع تقاليدها وقيمها الانسانية فى خدمة أغراض مجتمع حديث متطور متميز الارادة .

وهذه الدراسة ، فى نظرننا ، هدفها التعاون على فهم الادارة العامة فى اطارها الصحيح ونطاقها الممتد . وهى بذلك لن تقتصر على محاولة للتعريف بالأصول والأسس والمبادئ العامة وتفهمها ، فهذا وحده لا يحقق الهدف المنشود . وانما سنوف تتناول المعالجة رؤية شاملة بيئية وعملية وواقعية ، ترتبط فيها الأسس والنظريات العلمية بالحقائق والمعلومات وبواقع الادارة العملى ، ومحاولة تحليل المشكلات الادارية وفهمها وردها الى حقيقتها ، وتطبيق حصيلة المعرفة والخبرة بمجتمعنا فى استنباط المبادئ والحلول المناسبة ، والاهتمام بتنمية مهارتنا فى مواجهة المواقف الادارية والقيادية المختلفة .

وتحقيقا لهذه الغاية ، سعت الدراسة الى تقديم عرض منسق للمعلومات والمعارف الأساسية فى الادارة ، وجزء من هذه المعلومات والمعارف أمكن اعداده عن طريق اظهار مبادئ أساسية أمكن ادراكها خلال عملية الادارة . وفى سبيل انجاز هذه المهمة أخذ المؤلفان على عاتقهما الدراسة المتعمقة للابحاث والدراسات والنتائج التى توصل اليها عدد كبير من علماء الادارة وممارسيها .

وهذا الكتاب يتصف بأنه يناقش الأصول أو الأسس . والأصول والأسس تستعمل هنا بمعنى أنها حقائق أساسية يمكن أن تنطبق على حالات معينة ولها أهميتها فى التنبؤ بالنتائج . فعملية الادارة لا يمكن أن تحددها قواعد ثابتة ومبادئ يمكن تعميمها وتوقع نتائج محددة لها . فليست هناك نظرة أبعد واقعية للادارة العامة من تلك النظرة . فالادراك - كعملية - ديناميكية متصلة بالسلوك البشرى وامكانات الأفراد وعلاقاتهم - يندر أن تصل الى قواعد مجردة محددة يمكن تطبيقها بصفة عامة . وانما نقصد بأصول الادارة الأسس والمفاهيم التى ثبت علميا بالتجربة صلاحيتها للتطبيق فى مواقف معينة . على أن تكون هناك دائما محاولة مستمرة للمواءمة بين هذه الأصول والأسس وبين ظروف البيئة والمجتمع والناس وبين متطلباتهم .

ويوجد هؤلاء الذين يعارضون استعمال اصطلاح «أصول» للحقائق الأساسية التى لايعززها تحقيق متعمق أصيل يثبت صحتها . وهؤلاء يفضلون أن يستعملوا اصطلاح «فروض» بدلا من «أصول» . وربما هم على

حق • على أنه يلزم أن نقرر أنه حتى فيما يتعلق بالأسس التي ثبت احصائيا صحتها في مثل علوم الادارة ، ما زالت هذه الأسس عرضة لمزيد من البحث والاثبات والتحقيق • فضلا عن هذا فالمؤلفان على يقين من أن المبادئ التي يعرضها هذا الكتاب تعكس أساسا محاولة أولية في سبيل اثبات عدد من الحقائق الأساسية ، وعن طريق ربط هذه الحقائق في اطار واضح ، يكون هناك أمل في الوصول الى نظرية الادارة • كما أنه عن طريق توضيح هذه المبادئ يمكن تنمية علم الادارة العامة •

ان الاهتمام بالادارة والتنظيم وبمشاكلهما ، يعكس الاهتمام الكبير بتنظيم حياة الفرد في المجتمع الحديث • فتنشئته وتعليمه وتربيته وغذائه وكسائه وترفيهه وصحته وعمله وسكنه ... انما هي كلها وليدة النشاط المخطط ، والعمل التنفيذي لأعداد هائلة من العاملين بالحكومة ومؤسسات الدولة المختلفة ، معظمهم لم يرهم المواطن قط ... وربما لن يراهم في مستقبل حياته • وهكذا نجد الحكومة الحديثة مسئولة عن الوفاء بالمزيد من الخدمات ، واشباع العديد من الحاجات لأعداد متزايدة من المواطنين ايا كان موقعهم •

ومن هنا تستأثر الادارة بالدول النامية بجانب كبير من الاهتمام في الوقت الحاضر • والنظرة الشاملة الى الادارة بتلك الدول تجعلنا نحس بانشغالها التام في محاولة اللحاق بما فاتها • اللحاق بالتقدم العلمي والتكنولوجي والمستويات العالية من الحياة الانسانية التي وصلت اليها الدول الأخرى ، واللاحاق بالحاجات العديدة التي تفرضها طبيعة المجتمع النامي واللاحاق بالتجارب الناجحة التي توصلت اليها المنظمات المتطورة • وفي كل من هذه المحاولات نكتشف فجأة أن نظام الادارة العامة بها قد تخلف بشكل ملحوظ وراء العصر الذي تعيش فيه •

ذلك أن نظام الادارة العامة بالدول النامية - على ما يبدو - قد كرس جهوده خلال الحقبة السابقة للقيام أساسا بدور دفاعي ومجهود علاجي • محاولا بذلك أن يخلص نفسه من العيوب والكبوات ... وهذا المجهود كان لا بد أن يبذل وكان ضروريا وله نتائج الهامة • وبعض اللوم يجب أن ينال حقائق الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بتلك الدول • ونعني



مستوى معيشة الأفراد واحوالهم فى شتى نواحيها والظروف السياسية التى عاشوها ، والتى قهرت ارادتهم فى كثير من الأحيان .

ان العديد من الدول العربية قد قطعت خطوات موفقة نحو عمليات الاصلاح الاقتصادى بهدف مواكبة التغيرات السريعة والمتلاحقة فى عالم اليوم . كما ان بزوغ نظام دولى جديد ، يعتمد فى الأساس على سياسة الكيانات الاقتصادية الكبرى ، مما جعل الكيانات الصغيرة لامكان لها فى عالم اليوم ، قد أدت جميعها الى خلق مناخ جديد يفرض علينا أن نمنح مزيدا من الاهتمام والجدية لاستنباط أفضل وكفا الطرق الموصلة الى تقوية ودعم النمو الاقتصادى العربى . وهذا لن يتحقق الا من خلال تكريس الجهود لتطوير نظم الادارة والارتقاء بها والعناية الفائقة بالتنمية البشرية .

من هنا كان اهتمامنا بأن نقدم لدراسى الادارة العامة والعاملين فى ميادينها المختلفة بالمجتمع العربى هذه الحصيلة من الفكر والخبرة . ولعلنا بذلك نسهم فى تفهم الحقائق الأساسية فى قضية الادارة ، ونساعد على أداء عمل أفضل من أجل مجتمع أفضل منطلق بكل طاقات التغيير نحو افاق جديدة .

### ★ ★ ★

وهذه الطبعة السابعة تضيف الى سابقتها موضوعين جديدين عن كل من ادارة قطاع الأعمال العام ، وادارة الأزمات والكوارث . ونحاول من خلالهما أن نقدم للقارئ موضوعين معاصرين على جانب كبير من الأهمية فى ادارة الدولة الحديثة . ان ادارة قطاع الأعمال العام « » « الخصخصة » ، وادارة الأزمات والكوارث ، أصبحتا اليوم من أكثر موضوعات الادارة حيوية وأهمية . وهذه المحاولة التى نقدمها فى هذه الطبعة الجديدة ، نأمل أن تجذب الاهتمام الى المزيد من البحث والدراسة المتعمقة فى هذين المجالين الحيويين .

وبينما المؤلفان يعرضان جانبا هاما من دراساتهم العلمية وخبراتهم العملية ، والحقائق والمعلومات التى وصلت اليهما عن طريق الأبحاث والدراسات والعمل الميدانى والاحتكاك العلمى بالمقادة فى الأجهزة الحكومية

بمستوياتها المختلفة ممن اشتركوا فى مؤتمرات كبار المنفذين وبرامج تنمية القادة وبرامج تدريب الموظفين والمؤتمرات الدولية والاقليمية والمحلية، فهما مع ذلك يعترفان بجانب كبير من الفضل لجميع الذين اسهموا فى مجال الادارة الهام بأفكارهم ودراساتهم وابحاثهم .

ان الشكر - مهما حاولناه - لايمكن ان يعبر عن مدى الاحساس العميق بفضل كل من اسهموا باية صورة فى جعل هذا الكتاب متاحا للقارئ . وسنبقى دائما نكرر انه لايمكن ان يكون عمل فردين اثنين فقط .

والله ولى التوفيق . .

القاهرة : ١٩٩٥      عبد الكريم درويش      ليلى ت كلا



## الباب الأول

# ماهية الإدارة العامة

- الفصل الأول : الإدارة في عالم اليوم
- الفصل الثاني : الإدارة في مجتمع متغير
- الفصل الثالث : التعريف بالإدارة العامة
- الفصل الرابع : تطور الإدارة . . .
- الفصل الخامس : دراسة الإدارة العامة



## الفصل الأول

### الإدارة في عالم اليوم

إن العصر الذي نعيش فيه قد أطلق عليه العديد من المسميات . فمن عصر التغيير السريع إلى عصر اكتشاف الفضاء ، إلى عصر الكمبيوتر ، إلى عصر نظم المعلومات . ولعله من الانصاف أن نسمى هذا العصر «عصر الإدارة» . فما من نشاط أو اكتشاف أو اختراع أو خدمة أو إنتاج أو تغيير لا تدفعه الإدارة ، وتقف خلف وجوده . والإدارة - أيا كان نوعها - هي المسئولة عن النجاح أو الاخفاق الذي تصادفه منظمة من المنظمات أو مجتمع من المجتمعات . وهي التي تأخذ على عاتقها تأكيد استمرار عمل الخدمات ، واشباع الحاجات ، وتدفق الانتاج ، وسير الحياة اليومية والعامة بالمجتمع والدولة إلى غاياتها .

وهكذا تحتل الإدارة مركز القلب من حياتنا . فإذا تصورنا جسم الإنسان ، وكيف أن القلب هو باعث الحياة فيه ، فكذلك الإدارة بالنسبة لمجتمعنا اليوم . والسبب في أن الإدارة تحتل هذا المركز الحيوى ، هو أنه من السهل علينا أن نتنمى ، بيد أن التمنى لايفيد كثيرا ما لم نمنحه الحياة ، ونخرج الأمنيات والأحلام إلى حيز الواقع والادراك . والإدارة هي مايمكن أن نفعله بين التمنى والواقع ، بين الفكرة والنجاح ، بين الأحلام والانجازات .

ومن المؤكد أن إيقاع الحياة فى المجتمع لا يمكن أن ينتظم بدون ادارة •  
فقد أصبحت الادارة اعظم حقائق الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية  
والعسكرية فى كل البلدان • ولها اليد الطولى فى تقرير الأمور ،  
وتصرف شئون الحياة ، وتحقيق الأهداف التى يطمح أى مجتمع فى الوصول  
اليها • ومن الصعب أن نتصور - ولو للحظة - توقف عجلة الادارة عن  
الدوران • فمعنى هذا خطير ، ذلك أن التوقف يعنى الشلل والفوضى والشلل  
والضياع ثم الانهيار الكامل للمنظمات العامة والخاصة على سواء •

والعكس صحيح • فكل نمو فى المجتمع ، وكل تطور وازدهار فى  
منظوماته ، وكل ازدياد وتضخم فى الأجهزة والمؤسسات القائمة على أوجه  
النشاط المختلفة به ، يعنى جهودا ادارية أكثر فأكثر تبذل ، وعملا متصلا  
من الإداريين • وهكذا ينظر الآن الى الادارة باعتبارها عنصرا خلاقا وبناء  
يهم بالانجاز وتحقيق الأهداف والوصول بالبشر الى مستوى أفضل من اشباع  
الحاجات ، وكفاءة الخدمات ، والحياة بصفة عامة •

ولقد أدركت المجتمعات التى سبقت الى تحقيق النهضة والتقدم هذه  
الحقيقة • فحينما قامت الثورة البلشفية فى روسيا عام ١٩١٧ ، وتحقق لها  
الاستقرار ، قال رئيس الولايات المتحدة وقتئذ «لقد قام النظام الشيوعى فى  
الشرق ، ولدينا نظامنا الرأسمالى فى الغرب ، وأى النظامين سوف يتفوق هو  
أفضلهما ادارة ، • وهكذا اتجه النظر الى جوهر الأمر ورؤيته فى إطاره  
الصحيح • فليست النظريات أو العقائد التى يقوم عليها أى النظامين هى التى  
سوف تقرر مصيره النهائى بقدر ما يرتبط هذا المصير بمستوى كفاءة ادارة كل  
من النظامين •

ووجهة النظر هذه تلتقى مع قول ماثور لشكسبير « دع الحمقى  
يتنافسون حول أشكال الحكومات ، أن أفضلها ادارة هو أفضلها قاطبة »

“About forms of government let fools contest, which ever is  
best administered is the best”.

وفى الدول النامية بصفة خاصة ، نجد أن كل الجهود الموجهة الى تغيير  
أحوال مجتمعاتها والأخذ بيدها من أعماق التخلف ، ومساعدتها على الخروج



من الحلقة المفرغة للفقر والجهل والمرض ، كلها جهود الإدارة • ولقد أيقنت هذه الدول أن أولى مقومات التقدم ، التى تسبق السعى الى التصنيع وتطوير الزراعة والصحة وتعليم ومواجهة مشكلات البيئة وغير ذلك من المجالات ، هى توفير نوع الادارة الحكومية القادرة على جعل مثل هذه الأهداف قابلة للتحقيق فى ظل الواقع والممكن •

وفى اطار هذا الوضع ، يصبح المطلب الأساسى لكل مجتمع هو توفير نوع النشاط الادارى الذى أصبح بمثابة حجر الأساس فى كل عمليات بناء المجتمع • وبديهي أن هذا يتطلب الالتجاء الى أعداد ضخمة من القادة والاداريين والعامين ، وأن نضع ثقتنا فيهم ، ونمنحهم فرص التعاون من أجل تحقيق الهدف المشترك • وعند هذا الحد تصبح المهمة الانسانية هى مدى مايمكن أن نحققه من الحفاظ على مؤسساتنا عند مستوى ملائم من الكفاية الادارية والفاعلية ، فى مواجهة التحديات والضغوط والمنافسة ، وكيف يمكن أن نوفر للقوى البشرية مناخا اجتماعيا وانسانيا موائما لاستثمار الجهد وبذل الطاقات وازدهار الروح المعنوية ، خاليا من التسلط والقهر وعوامل التفتت ، بحيث تظل الروح الانسانية حية نابضة داخل المنظمات الضخمة • وهذا الجانب الأخير فى الموضوع أصبح غاية فى الأهمية فى عالمنا المعاصر ازاء أوضاع طغت فيها المنظمات على كيان الفرد (١) •

وفى هذا العصر الذى أصبحت فيه الطاقة النووية والمعرفة العلمية تحت تصرف الانسان ، يصبح الأمر الهام المؤثر فى حياة الناس ومستقبلهم هو مستوى ادارة الموارد الضخمة التى فى حوزتهم : وكما أن الادارة ترقى الى هذه الدرجة من الأهمية بالنسبة للدولة والمجتمع ، فهى مهمة كذلك بالنسبة للأعداد الضخمة من العاملين فيها أو المتأثرين بها • ومن الواضح أن الفرص المتاحة للعمل بالادارة فى ازدياد مستمر عددا وحجما ، مما يجعل مجتمعا المعاصر - سواء رضى أم كره - مجتمع ادارة قلبا وقالبا (١) •

---

1. William Whyte : The Organization Man, New York, Garden City, Doubleday, Anchor Books, 1986).

(١) يمكن - على سبيل المثال - من متابعة التطور فى زيادة عدد العاملين بالدولة فى مصر ملاحظة التطور النسبى لاجمالى عدد الوظائف بالموازنة العامة للدولة فى الفترة من ١٩٨١/٨٠ الى ١٩٩٢/٩١ ، (أنظر الجداول ١ ، ٢ ، ٣) •

وحتى بالنسبة للمواطنين الذين يختارون الطب أو الهندسة أو القانون أو غيرها من المهن التى تبدو متحررة الى حد ما من الادارة . فان الأمر بالنسبة لهم لا يختلف كثيرا . لأن الادارة تقرر لهم مثل غيرهم من المواطنين نوع الخدمات والانتاج ، وباقى جوانب الحياة التى تهمهم فى مجتمعهم .

هكذا أصبحت الادارة أعظم القوى المؤثرة فى عالمنا . وأصبح دورها حيويا وفعالا فى كل المجالات . وإذا كنا فى بحث عن مثال مقنع وحى لأهمية هذا الدور ، فان الأمر لا يتطلب أكثر من أن نتمعن فى الانجاز الذى قامت به القوات المسلحة المصرية فى معركة العبور يوم السادس من أكتوبر ١٩٧٣ . أن هذا العمل الرائع يعكس دوران عجلة عملية ادارية متكاملة ومنظمة بالغه الدقة والاتقان والكفاءة والسرعة بكل مكوناتها العلمية والعملية . هدفنا ، وإرادة ، وفكر ، وتخطيط ، وقيادة ، وتنظيم ، واعداد ، وتدريب ، وامكانيات مادية وبشرية ، وقرارا ، وتوقيتا ، وتنفيذا ، وتنسيقا ، ومتابعة وتصحيحا ، وتقييما .

ان عبور القوات المسلحة المصرية لقناة السويس يحمل مفاهيم اعمق وأبعد كثيرا من مجرد انتقال القوات من غرب القناة الى شرقها . ومن وجهة نظرنا فان من أعظم الحقائق التى يعبر عنها العبور تلك التحفة الادارية الرائعة التى تجلت فى التخطيط والقرار والتنفيذ ، والقى تعد معجزة باى مقياس عسكرى .

وإذا كانت مفاهيم الادارة والتنظيم ونظرياتها قد بدأت قديما فى مجالات ادارة وتنظيم الجيوش ، فان القوات المسلحة المصرية قد وضعت بين يدى عالم اليوم عددا جديدا من النظريات والمفاهيم العسكرية التى تم استنباطها وتجربتها وتحقيقها خلال حرب أكتوبر ، والتى تصلح للدراسة والبحث والتطبيق .

جدول رقم (١)  
بيان  
اجمالي الوظائف بالمقطاع الحكومي  
خلال الفترة من عام ٨٠/٨١ حتى عام ٩١/٩٢

السنة المالية	العمالة	التطور النسبي
٨١/٨٠	٢٤٧٤ر٤٥٠	٪ ١٠٠
٨٢/٨١	٢٦٤٤ر٧٢٦	١٠٧
٨٣/٨٢	٢٨٥٠ر١٣٢	١١٥
٨٤/٨٣	٣٠١٥ر٣٢٩	١٢٢
٨٥/٨٤	٣٢٠٤ر٧٨٥	١٣٠
٨٦/٨٥	٣٢٥٨ر٦٥٠	١٣٢
٨٧/٨٦	٣٤٨٠ر١٩١	١٤١
٨٨/٨٧	٣٥٧١ر٢٠١	١٤٤
٨٩/٨٨	٣٨٦٧ر٥٨٣	١٥٦
٩٠/٨٩	٣٩٤٨ر٠٠٠	١٦٠
٩١/٩٠	٤١٢٣ر٢٧٤	١٦٧
٩٢/٩١	٤٢٦٢ر٩٤٥	١٧٢

المصدر : وزارة المالية (مجلدات الموازنة العامة للدولة) ٤

(جدول رقم ٢)  
إجمالي الوظائف بالقطاع الحكومي موزعا على المجموعات الوظيفية  
خلال الفترة من عام ٨٠/٨١ حتى عام ٩٢/٩١

المجموعات	٨٠ - ٨١	٨٥ - ٨٦	٨٦ - ٨٧	٨٧ - ٨٨	٨٩ - ٩٠	٩١ - ٩٢	المجموعات
عليا	٢٤٤٣	٤٨٩٠	٥٠٦٢	٥٠٩٦	٥٥٨٣	٦٨٢٨	عليا
التخصصية	٢٥٢٥٣٧	٦٢٧٩٣٤	٦٧٩٤٨٥	٦٧١٢٤٤	٧٩٩٠٣٣	٨٩٠٩٤٠	التخصصية
الفنية	٥٢٢٠٢٧	٧٢٦١٣٣	٧٥٦١٤٥	٧٣٤٦٣٠	٩٤٧٦٢٢	١٠١٤٢٩٣	الفنية
الفنية مؤهلة	-	-	-	-	٧١٤	٥٩٧	الفنية مؤهلة
المكتبية	٣٠٩٠٨٨	٥٤٤٦٣١	٥٨٩٢٩١	٥٧٥٨٥٣	٦٨٤٥١٦	٧٦٩٨٤٤	المكتبية
المكتبية الغير مؤهلة	-	-	-	-	١٣٤٥١	١٥٤٤٤	المكتبية الغير مؤهلة
العرفية	٢٥٦٢٢٤	٢٧١٣٤٤	٢٥٢٥٢٤	٣٠١١٢١	٣١٨٢٩٦	٣٢٩٦٧٧	العرفية
خدمات معاونة	٤٢٧٧٨٨	٤٨٨٢٥٩	٤٦١٠٦٢	٥٣١٦٩٠	٥٠٨٢٥٦	٥٢٧٩٢٧	خدمات معاونة
غير موزعة	١٠٢٧١٨	٢٨٢٤٩	٢٥٠١٥	٣٢٨٠٢	١٥٠٣٥	٦٧٧٣	غير موزعة
وظائف مؤقتة	-	-	-	-	١٣	-	وظائف مؤقتة
جملة الكادر العام	١٩٧٣٨٢٥	٢٦٩١٤٤٠	٢٧٦٨٥٨٤	٢٨٥٢٤٣٦	٣٢٩٢٥١٩	٣٥٧٢٣٢٣	جملة الكادر العام
كادرات خاصة ولوائح	٥٠٠٦٢٥	٦٦٧٢١٠	٧١١٦٠٧	٧١٨٧٦٥	٦٦٧٤٨٣	٦٩٠٦٢٢	كادرات خاصة ولوائح
الإجمالي المسام	٢٤٤٧٤٥٠	٢٣٥٨٦٥٠	٢٣٩٨٠١٩١	٢٣٥٧١٢٠١	٢٣٩٦٠٣٠٢	٢٤٢٦٢٣٩٤٥	الإجمالي المسام

**جـمـول رـقـم (٢)**  
اجمالي الوظائف بالقطاع الحكومي موزعة على الموازنات المختلفة  
خلال الفترة من عام ٨٠/٨١ حتى عام ٩١/٩٢

السنوات	الموازنة	٨١/٨٠	٨٦/٨٥	٨٧/٨٦	٨٨/٨٧	٨٩/٨٨	٩٠/٨٩	٩١/٩٠	٩٢/٩١
الجهان الادارى	٧٤٦٤١٣	٨٧٩٦٠١	٨٤٩١٨٧	٨٦١٤٣٥	١٩٢١٢٩٣	٢١٧٨٢٤٤	٢٢١٤٠٠٠	١٧٩٦٩٢	١٠٣٧٧٩٤
الحكم المحلى	١١٥٣٧١٥	١٧٢٩٤١٣	١٨٦١٢٢٧	١٩٢١٢٩٣	٢١٧٨٢٤٤	٢٢١٤٠٠٠	٢٣٠٩٣٠٨	٢٣٠٩٣٠٨	٢٣٧٥٣٤٣
الهيئات الخدمية	٢٤١٠٩٩	٣٥٢٢٢٥	٣٦٧٠٣٣	٣٧٨٣٨٦	٣٨٥٦٩٩	٣٩٢٠٠٠	٤٠٥٠٤٨	٤٠٥٠٤٨	٤١٥٧٠٠
الهيئات الاقتصادية	٣٣٤٢٢٣	٣٩٧٤١١	٤٠٢٧٤٥	٤١٠٠٨٧	٤١٥٢٧٥	٤٢٣٠٠٠	٤٢٩٢٢٦	٤٢٩٢٢٦	٤٣٤١٠٨
اجمالى القطاع	٢٤٧٤٤٥٠	٣٠٨٦٥٠٠	٣٠٤٨٠٩١	٣٠٧١٢٠١	٣٠٨٦٧٥٨٣	٣٠٩٤٨٠٠٠	٣١٢٣٢٧٤	٣١٢٣٢٧٤	٣١٢٣٢٧٤
الحكومى									

المصدر : وزارة المالية مجلدات الموازنة العامة للدولة .

## لماذا الإدارة...؟

ان التسليم بتفوق العلوم الطبيعية امر مقبول بالتاكيد مادامنا نقيس تقدمها وانجازاتها بمعايير معترف بموضوعيتها وسلامتها . وهذه المعايير - كالرياضيات مثلا - معايير دقيقة وراقية ، وهى صفة مميزة للعلوم الطبيعية . بيد أنه على الرغم من ذلك ، فان هذا الحكم - أو وجهة النظر هذه - يميل الى الاجحاف ، أو على الأقل التقليل من شأن الانجازات التى تحققها العلوم الاجتماعية فى مجال يمكن أن نطلق عليه « التكنولوجيا الانسانية » . لو اخترنا أن نستعمل هذا المصطلح الذى هو أقل عرضة للجدل من مصطلح « العلوم الانسانية » .

ونظرا لأننا منذ بدء الخليقة عشنا فى مجتمعات قائمة على أساس معقول من التقدم فى مجال تكنولوجيا التعاون البشرى ، وتعلمنا الكثير من أنماط هذه التكنولوجيا دون أن نشعر بوقوعه كثيرا ، فاننا نقبل منجزات التعاون البشرى التى تتحقق من حولنا على أنها قضية مسلمة ، أو نتيجة طبيعية ، أو امر لا يمكن تجنبه . ولكنها فى الواقع ليست كذلك . بل انها أعقد وأبعد من هذا كثيرا . فان هذه التكنولوجيا البشرية قد أمكن الوصول اليها حينما انتظم الناس فى مؤسسات صناعية وانتاجية ضخمة ، عن طريق التفكير المنطقى والدراسة الواعية ومضات الالهام لفئات من العباقرة .

ولذلك فان تكنولوجيا التعاون البشرى يجب أن تعلم ، وأن تنقل نظرة من جيل الى جيل . فان تحقيق آمال البشر مازال مرتبطا بها ، وبما يمكن أن يسفر عنه امتدادها عن طريق الدراسة والاختراع . وهذا النوع من التكنولوجيا الانسانية هو مانعبر عنه «بالإدارة» . فالإدارة كنشاط هى المسئولة عن خلق نوع منسجم من أنواع التعاون البشرى المثمر . وهى بذلك تقف خلف أعظم انجازات البشر ، وتستأثر بالفضل فى أروع انتصارات الانسان . والعكس صحيح ، فالإخفاق فى الإدارة يؤدى الى الفشل فى خلق التعاون الفعال ، وبالتالي الى أوحم العواقب وعجز البشر عن بلوغ غاياتهم . والأمثلة على ذلك حاضرة .

فحينما وضع أول آدمى قدميه على سطح القمر ، بهر الناس على الأرض ، وأخذوا بهذا الانجاز الذى تم فى صورة خارقة لتصور البشر . وكان من الصعب على الكثيرين أن يستوعبوا ماحدث بنفس السرعة التى تسير بها الأحداث ، فعاشوا لفترة مشدوهين الى أن أيقنوا أن الانسان يسير حقيقة على سطح القمر . ورد الكثيرون فضل هذا الاعجاز الى العلوم الطبيعية والهندسية التى جعلت هذا الأمر ممكنا .

واتجه حكم الناس على انجازات هذا العصر الهائلة ، الى تأكيد وجهات النظر التى تؤمن بتفوق العلوم الطبيعية ونضجها . ولكن الا يجدر بنا أن نناقش هذا الذى حدث من زاوية أخرى ؟ ان نزول الانسان على القمر لم يكن ليتحقق كأعظم انجازات البشرية التى لم تكن تراود خيال أكثرنا تفاؤلا فى الصغر ، الا كنتيجة مشتركة لكل من العلوم الطبيعية والاجتماعية .

ونفر قليل من الناس هم أولئك الذين أدركوا حق الادراك أنه الى جانب ما يحملته هذا الانتصار ، الذى لانظير له ، من جوانب علمية وتكنولوجية ، فإنه توجد حقيقة ضخمة تسترعى الانتباه . وهؤلاء هم الذين فطنوا الى الدور الحيوى الذى لعبته الادارة ذات الكفاءة العالية والتنظيم الجيد فى جعل هذا الأمر حقيقة . وهذا هو الجانب الآخر للصورة . فقد تضافرت جهود عشرات المنظمات الضخمة ، بما تضمه من قدرات وطاقات وخبرات ومهارات لتوفير التعاون المثمر والتنسيق الفعال بين جهود أعداد هائلة من الخبراء والاداريين والفنيين والعاملين لأحكام بلوغ الهدف على الأرض وفى الفضاء وعلى سطح القمر ، مثلما هيات الكثير من الظروف والعوامل والاحتياجات التى تجعل التعاون البشرى عبر القارات أمرا ممكنا . وقد تم كل هذا عن طريق تنظيمات ومنظمات ادارية رائعة الكفاءة محكمة الأداء منسقة العمل .

وعلى النقيض من هذا ، يمكن النظر الى حادث «بيرل هاربر» - وهو يمثل أعظم محنة وكارثة فى تاريخ البحرية الأمريكية - على أنه مثل واضح لاختفاق الادارة .

فالأسطول الأمريكى فى «بيرل هاربر» كان يضم أكبر قوة بحرية ضاربة فى المحيط الباسيفيكي ، وكان مزودا بقدرات ضخمة يعززها سلاح جوى حديث متفوق .

وحيثما ضرب اليابانيون ضربتهم الشهيرة ، وأخذت قطع الأسطول الأمريكي الضخمة تترنح وتهوى الى قاع المحيط ، لم يكن هذا الأسطول ينقصه القوة أو القيادة أو القدرة القتالية .

ولما أفاقت القيادة الأمريكية من هول الكارثة ، بات جليا أنهم كانوا قد أعدوا كل شيء ، ولكنهم فشلوا في إدارة المعركة . وكان الفشل بينا وواضحا في ثلاثة جوانب بذاتها من جوانب العملية الادارية ، ولعلها أهم جوانبها قاطبة ، وهى : القيادة ، واتخاذ القرارات ، والاتصالات . فحيثما اقتربت الطائرات اليابانية من أهدافها الطافية فى دعة واستكانة على مياه «بيرل هاربور» الهادئة ، أخفقت شبكات الرادار الأمريكية فى حساباتها وتقديراتها ، فجاءت القرارات خاطئة ، وافترست الطائرات اليابانية صيدها الثمين . وتحت صدمة المباغة وفداحة الخسائر ، شلت عقول القيادة الأمريكية ، بل لعلها توقفت تماما عن إدارة المعركة فى أخرج لحظاتها .

ان حادث «بيرل هاربور» درس عظيم مستفاد فى الادارة تعلمته البحرية الأمريكية ، ولعله أغلى درس دفعت ثمننا له فى معركة واحدة .

وعلى المستوى المحلى ، يمكن ان نرى امثلة أخرى لعظمة الادارة وانتصاراتها متمثلة فى ادارة قناة السويس عقب تأميمها فى سنة ١٩٥٦ ، وفى بناء السد العالى ، اكبر السدود الركامية فى العالم حجما . وهما مثلان رائعان لتفوق الادارة المصرية فى مشروعات من أضخم وأهم ماعرف العالم، مر بهما الانسان المصرى بجدارة وكفاءة واقتدار .

ولقد عبر جمال عبد الناصر فى حديثه فى ٢٣ يوليو ١٩٧٠ عن تجربة السد العالى بقوله :

«ان التصميم على بناء السد العالى سنة ١٩٥٦ قد أطلق شرارة حرب . وما نحن فى وسط نار حرب أخرى تشهد البناء وقد اكتمل بعد كفاح عنيف ضار ، حاولت فيه كل القوى ان تثنى هذا الشعب عن عزمه ، فما زادته الا اصرارا ، وحاولت ان تصد تقدمه ، فكانت النتيجة الوحيدة لذلك ان تفجرت طاقات أخرى كامنة فى أعماق هذا الشعب ، خرجت بالتصميم تبس ، وبالتصميم تقاتل » .



ان بناء السد - الى جانب ابعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية هو فى تقديرنا عمل ادارى رائع . فقد تعاونت فيه جميع الأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات وشركات القطاع العام والخاص من أجل أن ينجح التنفيذ اداريا وعلميا وفنيا . ولم يقتصر العمل على جسم السد ومحطة الكهرباء ، وانما امتد الى انشاء بحيرة ناصر ، وتهجير أهالى النوبة ، وانقاذ معبد أبو سمبل ، وانشاء محطة سكة حديد السد العالى ، وانشاء ميناء السد العالى «ميناء السودان» ، وتغيير وجه مدينة أسوان تغييرا جذريا .

ان بناء السد قد تطلب سرعة دوران عجلة عملية ادارية على أعلى درجة من الكفاءة والرشد وحسن الأداء ، توافرت عناصرها فى التخطيط ، والتنظيم ، والتمويل ، والقيادة ، واتخاذ القرارات ، والاتصالات ، وبرامج التنفيذ ومراحله ، والاشراف والمتابعة ، والتقييم ، والعلاقات العامة وبرامج الرعاية الاجتماعية والانسانية .

ولقد بلغ الحد الأقصى لعدد العاملين العرب بالمشروع من جميع الفئات والتخصصات والمهن ٣٢٤٨٧ عاملا خلال ذروة العمل فى عام ١٩٦٤ . ولم تكن مهمة الادارة ازاء هذا التجمع البشرى الهائل ، فى موقع السد ومواقع العمل الأخرى المتصلة بهذا المشروع الضخم ، قاصرة على تحقيق الهدف الأول واتمام المشروع ، وانما كانت أيضا حريصة على تهيئة أفضل مناخ اجتماعى وانسانى موائم لاستثمار جهود العاملين واستخراج أفضل ما فيهم من طاقات ، والاحتفاظ بروح معنوية عالية تحت ظروف جغرافية ومناخية صعبة .

ولذلك كان على ادارة السد العالى أن تواجه تحديات ضخمة تتصل بتعبئة كافة الامكانيات ، والتنسيق بين عديد الهيئات والمنظمات المصرية والأجنبية المتعاونة فى بناء السد ، وقيادة المشروع من الموقع فى ظل ظروف غير عادية ، ومواجهة مهمة اتخاذ القرارات والبت فى المشكلات التى تستجد وتوفير نظام فعال للاتصالات ، وربط القيادة بالعمليات الميدانية ، واقامة نظام جيد للاشراف والرقابة والمتابعة . ذلك الى جانب التحديات الأخرى المتصلة بعمليات الاختيار والتعيين والتدريب ، وتحويل العمال العاديين الى مهنيين ، وتحويل بعض المهنيين الى مهن تخصصية ، وايفاد المتخصصين

للخارج لتعميق تخصصهم • وتحديات الاسكان ، والاعاشة ، والخدمات الاجتماعية المختلفة ، والمواصلات ، والعلاج ، والأمن الصناعى والأجازات والراحات ، والتأمين والمعاشات ، والحوافز • وغيرها •

وحيثما نحدد بالأرقام حجم الأعمال التى تمت فى السعد العالى وحده حتى نهاية عام ١٩٧٠ ، يتأكد لنا أى نوع من الجهد البشرى قد بذل لجعل هذا الأمل حقيقة • لقد أتمت أعمال الحفر ١٣٧٦٨٠٠٠ مترا مكعبا ، وأعمال الخرسانات ١٣٠٩٠٠٠ مترا مكعبا ، وأعمال الردم ٤٣٥٠٢٠٠٠ مترا مكعبا ، وأعمال التركيبات الميكانيكية الحديدية ١٦١٩٠٦ طنا ، والتركيبات الهيدروليكية ٥٥٤٤٤ رطنا •

وهكذا يبقى السد العالى على أرض النيل - من وجهة نظرنا - رمزا بارزا لتفوق الادارة ومثلا يحتذى كانت له آثاره فى تطوير الادارة المصرية ، الى جانب كل معطياته الأخرى •

فاذا شئنا أن نتأمل الجانب الآخر للصورة ، وجدنا من واجبنا أن نتمعن أحداث ٥ يونية ١٩٦٧ من زاوية جديدة • لقد عبر الرئيس جمال عبد الناصر عن رأيه فى ذلك بأن نكسة ٥ يونية كانت نكسة للادارة •

وليس هناك تصور لما حدث أصدق معنى من هذا • فقد واجهنا النكسة دون تخطيط علمى شامل على مستوى العالم العربى يضمن تعاون امكانات وجيوش الدول العربية ، ولم تكن هناك خطة محكمة للتعبئة العامة بالمعنى العلمى للتعبئة ، الذى يعطى الجيوش القدرة والفاعلية على القتال برغم الخسائر التى يمكن أن تنجم عن تلقى الضربة الأولى ، وبحيث يصبح من الممكن امتصاص هذه الضربة والتحرك استراتيجيا للرد عليها ، ولم تكن الجبهة العربية موحدة ، بل ان التنسيق الفعال بين الجيوش المشتركة فى الحرب كان مفقودا • وهكذا بقيت الامكانات العربية غير مستغلة الاستغلال الأمثل من النواحي العسكرية والجغرافية والاقتصادية •

واذا كانت قدرة أى منظمة تتحدد بمدى وضوح أهدافها وشعور الأفراد القوى بالانتماء الراسخ لهذه الأهداف ، فان قيادة القوات المسلحة فى ذلك الوقت كانت قد تحولت الى مركز للقوى • ولم تعد الحرب والقتال هدف

كبار القادة الأصيل ، وإنما أصبح الجيش هدفا وسيطا الى أهداف أخرى بديلة ، هى مناصب السلك السياسى والقطاع العام وغيرها . وأدت محاولات الوصول للأهداف البديلة الى تنمية الاتجاهات السلبية ، وتفشى الروح المدنية ونشاط محاولات التسلق والتزلف .

وانصرف كبار القادة العسكريين الى غاياتهم الشخصية ، يجتذبون حولهم العناصر التى على شاكلتهم ، ويحببون الكفاءات والعلميين من الضباط ، وأصابهم التجمد العلمى وانفصلوا عن التقدم التكنولوجى . فلما بدأت المعركة لم تكن لديهم القدرة الحقيقية والاستعداد الكامل لمواجهة متطلباتها .

وتحت سيطرة هذه الظروف أصبحت عملية اتخاذ القرارات عملية مرتجلة غير موضوعية . وأصابها الشلل فى مواجهة الصدمة . فتوقف مراكز اتخاذ القرارات عن العمل . وحينما أفاق القادة العسكريون من وقع المفاجأة ، جاءت قراراتهم مرتجلة وعشوائية ، وفى كثير من الأحوال فقدوا سيطرتهم على الموقف وأصبح كل مسئول يتصرف بانفعالاته وبدون خطة .

وساعد وعلى هذه الفوضى انهيار نظام الاتصالات . مما أدى الى انعزال قيادة العمليات الميدانية فى بعض المواقع عن القيادة العامة ، وإلى تدخل العدو باتصالات مفرضة ، واعطاء أوامر مضللة لصالحه . ووجدت البأخرة الأمريكية «ليبرتى» فرصتها سانحة فى هذه الغابة التى اختلطت فيها الأمور ، فأدت دورها فى التشويش على أجهزة الاتصالات والمراقبة المصرية على خير وجه .

وبات واضحا فى تقييم الأمور أننا نفتقر بشدة الى عنصر التدريب العصرى المتفوق . فالتدريب لدينا لم يكن يرقى الى مستوى العصر الذى نعيش فيه . وكان تدريب الطيران متخلفا بالمقياس الى مستويات العدو . وكانت لدينا امكانات مادية وأجهزة علمية متطورة بدون قدرة كاملة على استعمالها واستغلال معطياتها . وظهرت صورة التخلف الحضارى واضحة . فالفرق شاسع بين التقدم التكنولوجى فى صورته المادية ، وبين سلوك المحاربين الاجتماعى والقيم

التي تحكم وتسيطر عليهم ازاء المعدات والأجهزة التي بين أيديهم (١) .

... ويمكن أن نستطرد دون توقف في وصف ما أراده الرئيس جمال عبد الناصر بقوله : « أن النكسة كانت نكسة للإدارة » . وبذلك يمكن القارئ أو الدارس من أن يرى « الإدارة » في إطارها الصحيح . ذلك أن أعظم انتصارات هذا العالم ، وأعظم محنة يمكن أن نراها مرتبطة دواما بنوع أو آخر من « الإدارة » .

### ★ ★ ★

ويتحدث الناس عن عالم متقدم وعالم متخلف ، وينسبون ذلك بالدرجة الأولى الى العوامل والاعتبارات الاقتصادية . وكأن الإدارة في فكر هؤلاء الناس عنصر جانبي أو عملية تابعة .

ان الإدارة في تقديرنا ليست نقاجا للتنمية الاجتماعية والاقتصادية ولكنها محدثة هذه التنمية . وليس في ظننا أن هناك دولا يمكن أن توصف بأنها متقدمة أو متخلفة اقتصاديا ، بقدر ما هناك من دول متقدمة أو متخلفة اداريا . ذلك أن سر التنمية لا يكمن أساسا في توفر الثروات ، وإنما في كيفية توظيفها واستغلالها واستخدام القوى البشرية وحملها على استخراج أفضل ما فيها من طاقات خلاقة مبدعة . وكثير من الدول النامية تعرف بالتحديد ما تريده ، ولكنها في أشد الحاجة الى أن تعرف كيف تحقق ماتريده . وليست مشكلة هذه الدول هي الفرق بين ماتملك وما لا تملك ، ولكنها تكمن أساسا في الاستخدام الأمثل لذلك القدر الذي تملكه . . . . . ومن ثم فهي بالتحديد مشكلة « إدارة » .

وهكذا تصبح الإدارة يوما بعد يوم أعظم الموارد المتاحة بالدول النامية، مثلما تمثل أضخم احتياجات الدول المتخلفة . ولا يخالجنأ أدنى شك في أن نوعية الحياة ومستوى المعيشة في تلك الدول سوف يعتمد دواما أكثر فأكثر على نوعية ومستوى إدارة المجتمع ، فالإدارة الآن هي التي تقرر نوع التعليم

---

(١) للوقوف على المزيد من المعلومات في هذا المعنى ، راجع على سبيل المثال : صلاح الدين الحيدى : شاهد عيان على حرب ١٩٦٧ ، ( القاهرة : دار الشروق ، ١٩٧٤ ) .

ونوع العلاج ونوع الرعاية الاجتماعية ونوع الزراعة والصناعة والاسكان والنقل والطرق والمواصلات ، وكافة أوجه النشاط والخدمات التي يلزم توفرها لتدفق حياة شعب من الشعوب واستمرارها .

ولا يقتصر دور الادارة فى مجتمعنا المعاصر عند هذا الحد ، بل يتعداه الى مسئولياتها الضخمة عن احداث النهضة الشاملة . وهذا قبل كل شىء ، وفوق كل شىء ، هو دور الادارة الجديد واعظم تحدياتها . وهذا الدور وذلك التحدى يتطلبان اليوم مداخل جديدة فى التفكير والتخطيط والعمل .



## الفصل الثاني

### الإدارة في مجتمع متغير

إن شخصية المجتمع نتاج الأنماط الاجتماعية ، وفي حدود هذا المفهوم يصبح المرء نتاج مجتمعه : ومع ذلك فنحن نعلم أن الأنماط الاجتماعية تتغير ، وأن المرء قد يغيرها أحيانا .

وفي كل بلد تفاعلت عدة عوامل بدرجات متفاوتة ، ينتج عنها أفكار واتجاهات وعادات وتقاليد وقيم وسلوك متميز يمكن ملاحظته في تصرفات الأفراد والجماعات ، وفي اتجاهاتهم العامة ، والإدارة كتنظيم اجتماعي في نشاطها وسلوكها وديناميكياتها تعكس الخصائص التي تميز المجتمع الذي تعمل فيه والسمات الهامة التي يتصف بها .

ذلك أن الإدارة في مجتمع معين إنما هي انعكاس للأحوال والأفكار وأنماط السلوك والقيم المتعارف عليها ، والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة .

وهي بذلك لا يمكن أن تتخلص من أثر مثل هذه العوامل على المجتمع أو من فعلها فيه ، كما لا يمكنها أن تتجرد منها . بل على العكس من هذا ، نجد أن النظرة إلى الإدارة في إطارها الحقيقي وفهمها إنما تتحقق بفهم متعمق لمثل هذه المؤثرات ونتائجها .

ويقوم فى مصر أقدم نظام ادارى عرفه التاريخ ، حيث تمتد جذوره خلال طبقات متراكمة من الماضى السحيق حتى تصل الى الادارة الفرعونية .  
والباحث فى هذه الحضارة القديمة يلمح سمتين هامتين للادارة المصرية استمرت الى وقت قريب تؤثران فى الحياة والخدمة العامة عندنا :  
السمة الاولى : تمثل سطوة الحكومة وتسلسلها . فلم يكن فرعون حاكما فحسب وانما كان الها أيضا ، ومن تحته كان يعمل جهاز مركزى طبقي من المدنيين ورجال الدين يمارسون السلطة ويصرفون أمور الحكم ، ويرون أنفسهم امتداد لشخصية فرعون الاله الحاكم . والسمة الثانية : هى ضيق نطاق الخدمة العامة . فمئذ وقت بناء الأهرامات الى عهد قريب اقتصر النشاط الحكومى على جباية الضرائب وتنظيم استخدام مياه النيل واعداد الجيوش وبعض الأشغال العامة .

ومجتمعنا المعاصر يتميز بسمتين هامتين : الاولى : أنه مجتمع متغير . ويبدو مؤكدا أن التغيير الاجتماعى الذى يأخذ مكانه عندنا ذو سرعة عالية تفوق مثيلاتها فى الدول التى تتشابه ظروفها معنا بمجتمعات افريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية . والثانية ، أنه يسير نحو التنمية القومية الشاملة باصرار وقصد محدد . وهو فى هذا يشترك مع عدد من مجتمعات الدول النامية التى تسعى جديا للتخلص من الماضى وتطلع الى مستقبل أفضل .

ومن هنا تدعونا الرغبة فى دراسة الادارة الى التمعن فى خصائص المجتمع المتغير المعاصر . تلك الخصائص التى طالما قبلناها على علاقتها دون مناقشة . ففى كثير من الأحيان يمكن ربط هذه الخصائص - أو على الأقل أهمها وأكثرها وضوحا - بواحد أو أكثر من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى تحرك المجتمع أو تتحكم فيه . وهذا بدوره يدعونا الى النظر فى هذه العوامل ودراستها ومحاولة فهمها . ولايعنينا هنا أن نتعرض الا لأكثرها اتصالا بالادارة أو تأثيرا فيها .



## المناخ الإدارى المعاصر

تعيش المنظمات الادارية اليوم فى مناخ غير عادى ، يختلف فى جوانب كثيرة عن ذلك الذى عاشت فيه منظمات الأحقاب السابقة . فالمناخ الإدارى المعاصر يعكس الاهتمام البالغ من قبل الدولة بمصالح ومطالب المواطنين ، والازدهار الذى لم نشهد له مثيلا فى مجالات العلوم الاجتماعية والسلوكية والتقدم العلمى والتكنولوجى ، والنمو المطرد للمنظمات واحتياجاتها فى مجالات التخطيط واعادة التنظيم والقوى البشرية المدربة والمتخصصة ، والأخذ بأساليب الادارة العلمية وترشيد الانتاج ، والتأثير الذى أحدثه ادخال الحاسبات الالكترونية والميكنة ونظم المعلومات فى العمل الإدارى ، ونمو ظاهرة المنظمات متعددة الجنسية "Multi-National Corporations" وتعاضد دور الادارة كسلعة لها قيمتها كمصدر هام لدخل بعض الدول .

وتصادف منظمات اليوم مشكلات وتحديات عديدة بعضها دولى وبعضها اقليمى ، وبعضها حكومى وبعضها أهلى ، وبعضها من خارج المنظمة وبعضها من داخلها . وكل هذه المشكلات والتحديات تحوط بالمنظمات وتتفاعل داخلها ، فتشكل اتجاهاتها ، وتؤثر فيها تأثيرات معينة ، وتغير من أهميتها ومكانتها زيادة أو نقصا وفق ظروف المكان والسكان ودرجة التغيير الذى يتعرض له المجتمع واتجاهاته .

والمناخ الإدارى الذى تعيش فيه المنظمات الادارية عندنا مناخ جديد ومتغير ، يتصف بعدد من السمات ، التى نورد أهمها فيما يلى :

### اولا : اتساع دولة الادارة :

اى الاتجاه فى العصر الحديث نحو الدولة الايجابية "Positive State" أو دولة الرفاهية "Welfare State" ، الى اتساع نطاق العمل الحكومى وامتداد نشاط الدولة الى قطاعات وميادين كانت مهملة أو متروكة للقطاع الخاص ، مثل الصناعة والتجارة والبنوك والتأمين والاسكان والاصلاح الزراعى وبناء السفن وصناعة الخبز . وظاهرة التوسع هذه أصبحت ظاهرة

عامة تسود معظم مجتمعات العالم على اختلاف المذاهب التى تؤمن بها تحقيقا لمبدأ التدخل الإيجابى للدولة بقصد توفير الخدمات الضرورية ، أو تنظيم النشاط الاقتصادى وتوجيهه ، أو تحقيق العدالة الاجتماعية . وقد تنوعت طرق التدخل وامتدت من التملك الى التنظيم والرقابة . وهذا النمو المطرد فى نشاط ومهام الادارة أدى الى ظهور ما يطلق عليه فى وقتنا الحاضر «دولة الادارة "Administrative State"» .

وهذه الظاهرة لاتختص بها المجتمعات الاشتراكية وحدها . ففى المجتمعات الرأسمالية ، التى تقوم فلسفتها على ابقاء التدخل الحكومى ونشاط الادارة العامة عند حده الأدنى ، تمسكا بمبدأ ألا تفعل الدولة للمفرد ما يستطيع أن يفعله لنفسه ، يلاحظ تراجع مثل هذه الفلسفة . يؤيد ذلك ماجاء بتقرير مدير الميزانية بالحكومة الفيدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية ، اذ يقول فيه أن الحكومة المذكورة تقوم الآن بمئات الأعمال التى لها صفة النشاط الخاص . فهى اليوم تعتبر أكبر منتج للقوى الكهربائية ، وأكبر هيئة تأمين ، وأكبر معمول ومقترض ، وأكبر أصحاب المخازن ، وأكبر ملاك البواخر ، وأكبر ملاك وسائل النقل البرى . الخ . وذلك علاوة على وظائفها الأصلية (١) .

وهكذا أدركت معظم المجتمعات أن الحكومة تصبح يوما بعد يوم الهيئة الوحيدة التى يمكنها أن تواجه المشكلات المتشابكة الأطراف ، وأن النشاط الأهلى والمنظمات الخاصة - مهما بلغ تمويلها وتنظيمها - لايمكنها أن تكون فعالة فى مواجهة المشكلات على المستوى القومى . فالاقتصاد القومى يتطلب نشاطا حكوميا على مثل مستواه ، ومرور الزمن يفتح باستمرار أمام الحكومات مزيدا من ميادين الخدمة والعمل . والمجتمع السائر نحو التنمية

---

(١) هذا التقرير كان مقدما الى مؤتمر مديرى البنوك الذى انعقد فى مدينة نيويورك عام ١٩٨٤ . يؤكد هذا الاتجاه أيضا الاحصاءات الخاصة بحجم الحكومة الفيدرالية ، فهى توظف ٢٨ مليون شخص ، وتشتري بأكثر من ١٣٠ بليون دولار بضائع وخدمات سنويا ، وتملك ثلث مساحة الاراضى ، وتشغل مكاتبها ٢٦ بليون قدم أى أربعة أضعاف مساحة المكاتب بأمريكا ، وتملك وتدير ٤٣٧٠٠٠ مركبة غير عسكرية ، ولديها أكثر من ١٧٠٠٠ كومبيوتر ، وتوفر ٩٥ مليون وجبة يوميا كإعانة حكومية . ( راجع : دى . س . سافس ، المفتاح لحكومة أفضل . ص ٢٣ ) .

يلد دواما حاجات جديدة كل منها يصبح مصدر تدخل للحكومة ومصدر قوة لها ، لأنها هي وحدها القادرة على اشباع هذه الحاجات .

وفى مصر ، كان الجهاز الحكومى فى الماضى جهازا خاضعا مغلوبا على امره ، يقتصر دوره على أوجه النشاط التقليدية المحدودة ، ويسير فى الاتجاه الذى تقوده فيه القيادات السياسية الحزبية .

ومنذ قيام الثورة نشهد تحولا واضحا فى فلسفة وأهداف وعمل الجهاز الحكومى . وذلك لكى يحقق نوع الحياة الجديدة التى تأخذ مكانها على أرض النيل ، ولكى يتكيف مع واقع هذه الحياة خلال الحقب التالية . ومنذ بدأت حركة التحول الاشتراكى تأخذ انطلاقها ، أصبح المواطن الذى هو فى حاجة أو فى مرض أو فى جهل أو فى بطالة أو فى تخلف ، وسواء كان هذا المواطن عاملا أو فلاحا أو صانعا أو تاجرا أو موظفا ، أو أى مواطن نختاره ، أصبح ينظر الى الحكومة على أنها الأمل الأول الذى يتطلع اليه لتنظيم حياته واشباع حاجاته وتحسين أحواله ، وتوفير الخدمات الضرورية له ، وتحقيق العدالة الاجتماعية .

وقد أدى التأميم ، وإدارة القطاع العام ، وإدارة قطاع الأعمال العام ، والتنظيم والرقابة للقطاع الخاص ، الى جر الجهاز الحكومى الى صميم الحياة الاقتصادية ، وإلى ممارسة عمليات التخطيط القومى الشامل ، وتنفيذ الخطط ، ومتابعتها حتى تحقق أهدافها .

وهكذا تحول الدور الذى اعتادت الحكومة أن تؤديه من الخضوع الى القيادة . هذا الدور الجديد يبدو بالضرورة واضحا ومركزا خلال المرحلة الحالية حيث تخوض الحكومة المعارك المتصلة بالتنمية القومية الشاملة بكل ماتفرضه من التزامات ومهام وتحديات .

ومن نتائج هذا كله النمو السريع للجهاز الحكومى ، فعدد وحداته يعادل عشرات أضعاف ماكانت عليه قبل الثورة (١) . كما زاد عدد العاملين

---

(١) يلاحظ مثلا أن أول وزارة فى تاريخ مصر تشكلت عام ١٨٧٨ برئاسة نوبار باشا من ٨ وزراء . وفى وزارة نجيب الهللى قبيل قيام الثورة مباشرة عام ١٩٥٢ ،

فيه والمتعاملين معه ، وظهرت وزارات ومنظمات جديدة ما زالت تعاني الالام الوضع الحديث فى سبيل استكمال مقومات عملها وتحديد اهدافها وتكوين علاقاتها (١) . وكلها عوامل تدعو الى المزيد من محاولات اعادة التنظيم والتنسيق وأحكام الرقابة ، والى تعدد التشريعات ، وعدم وضوح الاختصاصات ، والعكوف على الاتصالات الرسمية . وهذا يؤدى بدوره الى المزيد من التعقيد والبطء ومركزة اتخاذ القرارات .

وهنا يثور التساؤل : كيف يمكن للادارة فى ظل نتائج هذا التحول أن تتخلص من الاتجاهات التقليدية المحافظة ، وأن تتحرر من المخاوف والقيود ، وأن تنطلق نحو التنمية فى كفاية وسرعة واتقان واقتصاد ؟ وكيف يمكن أن نوفى للجهاز الحكومى المتجه نحو الضخامة والنمو الاعتبارات التى تحقق له مرونة الحركة وسرعة البت وعدم التعقيد مع سلامة الاجراءات ؟

#### ثانيا : القوة الجديدة :

فى مقدمة الاعتبارات ، أو التحديات ، تلك القوة الجديدة التى ظهرت على أرضنا وفى معظم دول العالم الثالث ، وهى قوة الآمال الشعبية الصاعدة التى تمثل ثورة الأمانى والتوقعات الجماهيرية . فليس بخاف أن الجماهير التى استبد بها الحرمان لأجيال طويلة أصبحت فى لهفة على جنى ثمار التنمية ، وتحقيق الوعود التى قطعتها الحكومة على نفسها ، وتحقيق الصورة المثالية لمجتمع الكفاية والعدل . وهى تتوقع ذلك بصبر نافذ وتنتظره بشوق بالغ .

كان عدد الوزراء ١٦ وزيرا ، وقد ضمت الوزارة التى شكلت برياسة الرئيس محمد أنور السادات فى ٢٧ مارس ١٩٧٣ ، أربعة نواب لرئيس الوزراء ، و٣١ وزيرا . والوزارة التى شكلت برياسة الدكتور مصطفى خليل فى ٢٠ يونيو ١٩٧٩ ضمت نائبا لرئيس الوزراء ، ٣١ وزيرا ، والوزارة التى رأسها الدكتور عاطف صدقى عام ١٩٩٣ ضمت نائبين لرئيس الوزراء ، ٢٩ وزيرا ، ٤٠ مجلسا وهيئة عامة ولجنة عليا . كذلك يلاحظ أن قطاع الاعمال العام الخاضع لرئاسة رئيس مجلس الوزراء يضم ١٧ شركة قابضة ، يتبعها ٣١١ شركة تابعة .

(١) مثل : وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة ، ووزارة استصلاح الاراضى ، وهيئة استثمار المال العربى والاجنبى . وقطاع الاعمال العام ، وهيئة سوق المال .

وظهور هذه القوة الجديدة ظاهرة رائعة • وبرزها بين أفراد الشعب بهذه السرعة ، وبعد انقضاء قرون من الاستعباد والإستغلال ، شاهد فذ على الخصائص الأصلية فى الشعب المصرى • على أن ازدهار هذه الأمانى والآمال فى نفوس الجماهير يتطلب تحقيقا سريعا لها ، بينما يتعذر على الجهاز الحكومى تحقيق كل هذه التوقعات بالسرعة التى تريدها الجماهير • ولاشئ يمكن أن يحدث شعورا بعدم الرضا مثلما تفعل الآمال المخيبة فى دولة ديموقراطية ، وخاصة إذا كان الناس غير مدربين تماما على حكم أنفسهم ويعتمدون كثيرا على قادتهم ، ولا يلقون من الطعام والمسكن والضروريات مايتطلعون اليه (١) •

والملاحظ أيضا أنه نتيجة لتوسع نشاط الدولة أصبح الملايين من أفراد الشعب يستفيدون من أوجه النشاط الحكومى ويشكلون فى نفس الوقت فئات جديدة قوية يهملها تطوير هذا النشاط ورفع مستواه والنهوض بعمليات الاصطلاح الإدارى بما يحقق سرعة أداء الخدمات وكفايتها وعدالة توزيعها •

ومن هنا نجد أن هذه الطوائف الاجتماعية الجديدة المستفيدة تمثل قوى هائلة ضاغطة تطالب باستمرار بتطوير الأجهزة الحكومية واصلاحها ، وبضرورة تجاوبها مع الجماهير • وحين تتجمع أشتات هذه القوى من جميع المدن الصغيرة والقرى ، ومن عواصم المحافظات والمدن الكبرى ، ومن العاملين والعاطلين ، تتجه الى مراكز الحكم فى رئاسة الجمهورية ، أو رئاسة الحكومة ، أو رئاسة أجهزة الحكم المحلى ، فاذا بهذه الأجهزة المركزية تنوء بحمل مرهق يمنعها من أن تعمل بكفاية أو أن تتفرغ لمهامها الأساسية التى على مستواها • ومن ثم تتجه هذه الأجهزة الرئيسية بدورها الى لوم الوحدات التنفيذية لتخلفها أو اهمالها أو فسادها ، وذلك فى رد فعل منعكس لضيق الجماهير •

---

(١) لوثر جيوليك :

« المشكلات الرئيسية فى تنظيم الاداة الحكومية » ، ( مؤتمر التنمية الادارية الاول ، معهد الادارة العامة / المعهد القومى للادارة العليا ، وثيقة ٢٣/٤ ، ١٩٦٢ ، القاهرة ) ، ص ٢ •

( اصول الادارة )

### ثالثا : البيئة الجديدة :

ولا يقل أهمية عما تقدم مشكلات التواءم التي يعانيها الجهاز الحكومي في البيئة الجديدة التي تأخذ شكلها من حوله . فمنذ قيام الثورة ظهرت بعض التنظيمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية الهامة على أرض مصر لأول مرة . ووجد الجهاز الحكومي نفسه - بدون اعداد كاف - يواجه هذه التنظيمات الجديدة ، وفي مقدمتها الاتحاد الاشتراكي العربي ، والقطاع العام ، وأجهزة الحكم المحلي السياسية والتنفيذية ، وغيرها من المنظمات والتنظيمات الشعبية والعمالية التي ما زالت تسعى للاستقرار وتأكيد ذاتها .

ولاشك في أن الجهاز الحكومي قد مر بفترة قلق في تحديد لوبناء علاقاته بهذه المنظمات والتنظيمات ، وفي تحديد طبيعة هذه العلاقة وتكوين تقاليد وأصول للعمل المشترك . وحسم المواقف المتعلقة بالتنازع على الاختصاص والسلطة والرقابة والاعتمادات المالية والقوى العاملة ، ويبدو أن الأوضاع والعلاقات لن تستقر قبل استقرار حركة التفاعلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الجارية بالمجتمع (١) .

ومن الواضح أنه خلال الفترة الماضية كان الاعتماد على السلطة التنفيذية في القيادة الفعلية لأمر البلاد واضحا . وهذا الاتجاه كانت

---

(١) يلاحظ مثلا أن القرار الجمهوري بشأن نظام العاملين بالقطاع العام ووحداته المختلفة قد أعاد توزيع الاختصاصات والسلطات بين الوزارات والمؤسسات والوحدات الاقتصادية - الشركات - بما يكفل نوعا من اللامركزية في اتخاذ القرارات وحرية العمل ومرونة الحركة للقطاع العام . ومن ناحية أخرى ، فإن القرار الجمهوري بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، في شأن قانون نظام الحكم المحلي قد عزز هذا الاتجاه نحو اللامركزية ، فقد نص على إنشاء المجالس المحلية وتشكيلها واختصاصاتها بما يمنح هذه المجالس سلطات محلية مناسبة . كذلك فإن القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ، بإصدار قانون قطاع الأعمال العام قد نص على اختصاصات سيادية ، واختصاصات للشركات القابضة تتيج لها قدرا ملحوظا من الحرية وسلطة اتخاذ القرار . ومن ناحية أخرى ، فقد فوض السيد رئيس الجمهورية اختصاصاته المتصلة بالمحليات الى المحافظين ( خطاب السيد رئيس الجمهورية في افتتاح مجلس الشعب يوم ٢٣ - ٦ - ١٩٧٩ ) .

ومثل هذه الاتجاهات الجديدة تتطلب بعض الوقت والمرور بعدد من التجارب المفيدة قبل أن تستقر الأوضاع تماما فيما يتعلق بعلاقة الجهاز الحكومي بهذه التنظيمات .

تفرضه طبيعة المرحلة الثورية التي مررنا بها . وبظهور المجالس النيابية على مختلف المستويات وتكوين منظماتها وممارستها لمسئولياتها ، أخذت القيادة السياسية لأمر البلاد تنتقل الى الأجهزة السياسية والنيابية . وهذا التحول الذى يأخذ مكانه الآن يجعل الجهاز الحكومى فى سعى دائم لتحديد شخصيته الجديدة وفى بحث جدى لتحقيق هذه الشخصية ، وهذه عملية غير هينة لأنها تتطلب درجة عالية من الوعى السياسى والاجتماعى ودرجة كبيرة من الحكمة وعمق الفكر .

والجهاز الحكومى قلق أيضا فى علاقته بالمواطن الجديد الذى يختلف كثيرا عن مواطن ما قبل الثورة من حيث فكره واتجاهاته العامة ونظرته الى الحياة . وكلما ارتقى الجمهور أصبح يطلب خدمات أفضل ، وأصبح يعرف حقوقه ومكانه من الأجهزة التنفيذية ، وأصبح أكثر قدرة على رقابة الخدمات التى تؤديها هذه الأجهزة وتقييمها . كل هذا يفرض على الجهاز الحكومى الاسراع فى تغيير اتجاهاته وسلوكه نحو المواطنين ، وتنمية مهارات سياسية جديدة للتعامل معهم وخدمتهم ، أساسها الاحترام المتبادل والرعاية التامة لمصالح الجماهير واحترام ارادتها .

وعلى الرغم من حالة القلق هذه التى يعانيتها الجهاز الحكومى نجد ان مسئولياته الاجتماعية والسياسية تتطلب منه المحافظة على الاستقرار فى اثناء حدوث التغييرات الجذرية التى يمر بها مجتمعنا المتغير المنطلق بكل قوته وامكاناته فى اتجاهات التنمية المختلفة .

ان قدرة الجهاز الحكومى على التعلم والتواءم فى البيئة الجديدة التى تتشكل من حوله وسرعته فى هذا الصدد وتجاوبه المستمر مع مقتضيات التغيير الاجتماعى ، هى التى ستحدد ملامح الصورة الجديدة للموظف العام فى مجتمعنا الجديد .

#### رابعا : التقدم العلمى والتكنولوجى :

يمكن بحق أن نطلق على هذا العصر عصر التقدم العلمى والتكنولوجى . ولم يعد الاتجاه العلمى قاصرا على الباحث فى معمله أو العالم فى صومعته ، وانما أصبح يتصل بحياة الأفراد والمنظمات ويعملها فى كل مجال ، وأصبحت

تطبيقاته تؤثر فى تصرفات البشر المتصلة بالادارة والانتاج واتخاذ القرارات (١) . وبينما نتائج العلوم والاختراعات والاكتشافات تؤثر على حياة الفرد الخاصة والعامة ، وعلى عمل المنظمات ونشاطها ، فهى أيضا تؤثر فى العالم من حولنا ، من انزال امطار صناعية الى تجفيف بحيرات ، الى تفجيرات نووية وتطوير وسائل الحرب والدمار ، الى تركيب خلايا الانسان وزرع اعضاء الجسم ، والى اكتشاف الفضاء والوصول الى القمر .

ومع بداية التسعينات ، تجد الادارة نفسها تعيش وسط كل هذا ، بل هى فى بعض الاحيان تكيف كل هذا . وهى تتأثر بكل اكتشاف جديد ، بل انها فى الغالب الساعية الى اكتشافه . وتجد الادارة أن فرصتها لتحقيق اهدافها بنجاح ترتبط اشد الارتباط بمدى جدتها فى السعى للحاق بأسباب هذا التقدم العلمى والتكنولوجى الذى يكتسح العالم بصورة لم تشهد لها البشرية مثيلا ، وان عليها أن تضاعف من خطاها فى اتجاه الأخذ بالأساليب والطرق العلمية والفنية ، واستخدام الامكانيات الحديثة والمطورة التى أصبحت الآن قوام الادارة الناجحة ، وانشاء كيان مؤسسى تتوافر فيه النظرة الشاملة للمخطيط الاستراتيجى ونظم المعلومات .

وهذا النوع من التحدى يواجه الادارة فى كل المجتمعات ، وبصفة خاصة مجتمعات الدول النامية ، حيث يزداد ادراك القادة والعاملين بالادارة لهذه الحقيقة يوما بعد يوم . والأمر الذى يزيد الموقف تعقيدا ، أن القدرة على التواءم السلوكى والاجتماعى مع معطيات التقدم العلمى والتكنولوجى لا تتم بالمعدلات التى تبقى على حالة من التوازن بينهما ، تاركة المجال فسيحا لمظاهر التخلف الحضارى . وهكذا فان قادة اليوم يواجهون تحدى من نوع

---

(١) بلغ عدد العقول الالكترونية فى أول سنة ١٩٧٠ بالعالم ١٠٤٧٥٠ عقلا . يوجد أكثر من نصفها فى الولايات المتحدة ، وبها ٢٤ عقلا لكل ١٠٠٠ نسمة . وتأتى بعدها - عدديا - اليابان اذ كان بها فى سنة ١٩٧٠ ، ٦٧١٨ عقلا ، بنسبة ٠.٧ لكل ١٠٠٠ نسمة . وأعلى نسبة بعد الولايات المتحدة توجد فى ألمانيا الغربية ( ١٦.٠ عقلا لكل ١٠٠٠ نسمة ) ثم فرنسا ( ٠.٩ عقلا لكل ١٠٠٠ نسمة ) ، ثم كندا وأستراليا ( ٠.٩ عقلا لكل ١٠٠٠ نسمة ) . وقد تضاعف عدد هذه العقول بنسب عالية خلال السنوات الاخيرة .



جديد ، فهم لا يتطلعون فقط الى الشعبية عن طريق قوة التأثير أو القوة البدنية أو التقوى مثلما كان الحال فى الماضى ، وانما يجدون السبيل السوى لذلك يتركز فى الجمع بين مقومات تقوم على العلم والخبرة وتميز الأداء ، أملا فى وضع النطور العلمى المتفجر فى خدمة أغراض الأفراد والمنظمات .

#### خامسا : استنزاف العقول والخبرات :

بدأت محاولات التنمية الاقتصادية بالعالم العربى منذ عدة سنوات . على أنه فى أعقاب حرب ١٩٧٣ ، تحولت المجتمعات العربية البترولية اقتصاديا الى مجتمعات رخاء ووفرة وذلك بفضل عائدات البترول الضخمة التى تحققت . وقد كانت سياسة الدول العربية المنتجة للبترول بصدد أسعاره ذات فائدة محققة بالنسبة للدخول القومية للدول العربية المنتجة للبترول .

ومن أهم النتائج التى ترتبت على هذا الوضع انتقال مركز الثقل الاقتصادى فى العالم الى المنطقة العربية فى زمن قياسي . اذ لم يحدث فى التاريخ أن انتقلت ثروات العالم من منطقة لأخرى بالسرعة التى انتقلت بها الى المنطقة العربية أثر حرب أكتوبر ١٩٧٣ . وارتبط بهذا التحول المفاجئ اهتمام اقتصادى عالمى بالمنطقة العربية .

ومن ناحية أخرى ، اتجهت الدول العربية للتنمية القومية الشاملة ، وأصبحت التنمية هدفا استراتيجيا حيويا فى كل دولة ، بأمل تغيير الأحوال والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والحضارية للفرد والمجتمع . وترتب على جهود التنمية بالدول العربية الدخول فى العديد من المشروعات الانمائية والانسانية فى كافة المجالات وفى كل الاتجاهات .

وكان من نتائج هذه الطفرة الانمائية ظهور الانسان كسلعة تصدر من الدول التى تمتلك رأس المال البشرى والمعرفة العلمية والفنية "Technocracy" الى تلك التى تحتاجها وتطلبها . وكان من حظ مصر أن انتقلت منها أعداد هائلة ومقترزة من العلماء والفنيين والمتخصصين ، وأيضا من العمال المهرة والحرفيين الى الدول العربية المنتجة للبترول ، وذلك بسبب المرتبات المغرية ، وفرص تحسين الأحوال الاقتصادية للفرد الى الأفضل .

وهذا الاتجاه الذى سارت فيه العمالة المصرية بفئاتها المختلفة اثر الى مدى ملحوظ على سوق العمالة المصرية المحلى ، وعلى خطط ومشروعات التنمية القومية ، مثلما كانت له آثاره الواضحة على المشروعات والنشاط الخاص ، وعلى الاحتياجات اليومية للمواطن العادى . ولاشك أن هذا الاتجاه كانت له آثاره العكسية نتيجة لحرب الكويت وعودة الملايين من العمالة المصرية من منطقة الخليج والدول العربية التى تأثرت بهذه الحرب ، كما كانت له آثاره فى نمو ظاهرة البطالة بمصر .

والأمر الجدير بالاهتمام أن نتائج هذا الاتجاه لاتقتصر على حرمان مصر من هذه الاعداد المتزايدة من الكوادر الفنية والعلمية والمهنية ، التى تكلفت مصرفى سبيل تعليمها وتأهيلها وتنميتها المال والجهد الكبير ، فى وقت هى فى أشد الحاجة اليهم ، وانما تمتد آثار هذا الاتجاه الى نتيجة أخرى هامة . . وهى أن معظم المصريين الذين يسافرون للعمل بالدول العربية ينتقون عادة من بين أفضل العناصر المؤهلة والمدربة فى مجالات تخصصهم . وبذلك فان من يبقى للعمل بمصر هم الصف الثانى مرتبة من بين هؤلاء الفنيين المتخصصين (١) .

#### سادسا : الحاجة المتزايدة الى التكنوقراطيين (٢) :

الحقيقة التى تتردد دائما فى الدول النامية تتلخص فى أن معظم هذه الدول تعرف ماتريد أن تعمله ، ولكن المشكلة الحقيقية هى كيف تعمل ما تريد عمله .

فالمشكلات الرئيسية التى تواجه الحكومة فى العصر الحديث ليست مشكلات عادية أو روتينية ، ومن ثم فهى لاتعتمد فى حلها على طرق تقليدية أو نمطية . والجهاز الحكومى الآن يواجه انواعا جديدة من النشاط غير مألوف لديه تركز أساسا على العلم والتكنولوجيا مثل : التخطيط والإصلاح

---

(١) فى حديث مع أحد الوزراء المسئول عن قطاع هام من قطاعات التنمية ، صرح بأن أفضل ٣٥٠ مهندسا فى تخصص معين لديه ، معارين لاحدى الدول العربية ، وان الباقيين القائمين بالعمل فى مرتبة تالية من حيث كفاءة الاداء .

(٢) التكنوقراطية ترجمة لاصطلاح "Tecnocracy" ويعنى سلطة الفنيين والمتخصصين ، أو الادارة بواسطة الفنيين والمتخصصين .

الزراعى ، والتصنيع ، وإدارة أنواع النشاط المختلفة بقطاع الأعمال العام ، وإدارة مشروعات الانفتاح الاقتصادى ، واستثمار رأس المال العربى والأجنبى ، واكتشاف الثروات المعدنية ، وإقامة السدود ، وأعمال البنوك ، وتوزيع الثروة الاقتصادية ، والبحث العلمى ، والأمن الغذائى ، وإدارة المجتمعات العمرانية الجديدة ، وما إليها . والموظفون العموميون فى كثير من الدول المتقدمة اليوم لا يقومون بالخدمات التقليدية ولكنهم يسابقون الزمن للتغلب على مشكلات العصر ، ولا يصلون من أجل إنجازات على الأرض وحدها وإنما لأحراز مكاسب وانتصارات وإنجازات فى الفضاء . وهذه هى أهم ظواهر هذا العصر .

وهذه المجالات الجديدة ألقت بأعباء ثقيلة على الإدارة العامة التى تفتقر أصلا إلى الإداريين المهرة وإلى الفنيين المتخصصين . ولم تعد أمور الحكمة والإدارة عمل محتكرى السياسة أو هواة الحكم والإدارة ، وإنما أصبحت تتصل أكثر فأكثر بمجالات علمية وفنية وتخصصية تتطلب التحول من إدارة البيروقراطيين إلى إدارة التكنوقراطيين .

والسرعة التى يسير بها التقدم العلمى فى العالم تفوق كل سرعة عادية للتعليم والتواءم مع هذا التقدم . ومع ذلك فنظم التعليم المتاحة بالدول النامية لا تفى عادة بالأعداد اللازمة من المتخصصين والفنيين والعمال المهرة الذين تزداد الحاجة إليهم لتحقيق أهداف التنمية يوما بعد يوم . وما زال الاتجاه نحو الدراسات النظرية سائدا بسبب ندرة إمكانات التعليم الفنى وضعف الموارد المالية وازدحام المعاهد وأرهاق المدرسين ، مما يجعل الدراسة تتجه إلى التحصيل أكثر مما ترمى إلى تنمية الشخصية والقدرة على التحليل وابتقان الأداء والمهارة فى حل المشكلات .

وفضلا عن هذا يلاحظ التخلف النسبى فى تخطيط التعليم بما يتواءم مع تخطيط التنمية . فمن المسلم به أن خطة التعليم فى فترة التنمية يجب أن تسبق خطة التنمية بخمس أو عشر سنوات حتى يمكن أن تعطى خطة التعليم عائدها حين تبدأ خطة التنمية . بذلك يمكن توفير الأعداد الضرورية من خريجي المعاهد العلمية والفنية الذين تحتاجهم مشروعات التنمية فى الوقت المناسب لتنفيذ هذه المشروعات . وعلى سبيل المثال فإن مشروع كهربية الريف الذى ينفذ الآن ، كان يتطلب التخطيط المسبق لأعداد الآلاف من الفنيين والعمال المهرة فى مجالات الميكانيكا والكهرباء . ومثل هذا التخلف فى تدبير الفنيين

والمختصين والعاملين المهرة له آثاره السيئة ، فمجرد التخطيط للتنمية لا يمكن أن يحقق أهدافه بدون الكوادر الادارية والفنية المنفذة فى جميع مجالات التخصص .

### سابعاً : التخلف الحضارى (١) :

ان التقدم العلمى قد جعل عالمنا خلال النصف الثانى من القرن العشرين عالم اتصالات سريعة ومذهلة . ويمكننا الآن أن نرى أو نسمع فى لحظات معدودات كل ما يحدث فى الدول الأخرى ، وأن نقضى أو نستعمل كل ما تكتشفه أو تصنعه تلك الدول . وتنقل اليها الاتصالات حضارات برمتها ، ونجد مظاهر هذه الحضارات - وخاصة فى أساليبها المادية - متاحة لنا .

وقد أدى التقدم المادى الذى رقبه التقدم العلمى والتكنولوجيا فى صورته المتعلقة بالامكانيات والانشاءات والتجهيزات والوسائل والطرق والأساليب الحديثة ، والذى لم يساير التقدم المعنوى المتصل بالأفكار والقيم والعادات والتقاليد ، الى معاناة الأجهزة الادارية من مظاهر التخلف الحضارى بسبب التفاوت الواضح بين الانجازات المادية العصرية ، وأفكار العاملين وقيمتهم وسلوكهم الذى لا يتواءم مع مستوى التقدم المادى الملاحظ . ذلك لأن التغيير الحضارى المتصل بهذه النواحي السلوكية يحتاج لمزيد من الوقت والجهد الضرورىين ويلزم أن يمتد الى المجتمع ككل من خلال عمليات التنشئة والتربية والتعليم ليتمكن أن يحدث آثاره الباقية فى المنظمات المختلفة .

ولما كانت الصفة الغالبة على مجتمعات الدول النامية أنها مجتمعات زراعية ، فإن القيم التى تسيطر على الحياة فى هذا النوع من المجتمعات تشد اليها العملية بالادارة العامة ، وبصفة خاصة الأفراد العاملين بالمستويات الدنيا وبالريف . فالموظفون عادة يمثلون عينة حقيقية للبيئة التى منها يستمدون وفيها يعيشون . ولهذا السبب ، وليس لنقص فى الكفاية أو الولاء أو الخبرة ، نجد أن بعض المشكلات والمعوقات التى تتصل بالادارة والتنفيذ

---

(١) يعرف التخلف الحضارى عادة بأنه الفرق بين الانجازات المادية التى أحرزها المجتمع ، وبين مدى توافر أفكار الناس وقيمتهم وسلوكهم مع مستوى هذه الانجازات . ومن الامثلة على ذلك الموظف الذى يعمل على الحاسب الالكترونى ، وهو يحتفظ داخل ملابسه « بتموهذة » كتبها له أحد الدجالين ، اعتقاداً منه أنها تقيه من الشرور وتجلب له الخير .

لا يمكن حلها بإجراءات قانونية أو قرارات فورية • وعلى حين يتيسر لتلك الدول إنشاء الموانئ والمطارات وإقامة المصانع والسدود ، يتعذر عليها تغيير سلوك العاملين في هذه المنشآت ، بما يتلاءم مع مظهرها المادى وأعدادها الحديث •

وتبرز مشكلة التخلف الحضارى من زاوية أخرى • ففي عدد كبير من الدول النامية حيث تأخذ حكوماتها الوطنية على عاتقها مسئولية تحسين الأحوال المادية والاجتماعية للملايين من المواطنين ، تصادف معظم هذه الحكومات صعوبات فيما يتصل بتغيير النواحي الاجتماعية والسلوكية • فالحكومات بالدول النامية الساعية للتقدم تعمل جاهدة لتغيير عادات وطباع وأنماط سلوك متخلفة لشعوب محافظة تخشى التغيير وتقاومه ، والحكومات فى التزامها بهذا الدور لا تؤديه عادة لاعتبارات مذهبية بقدر احساسها بأن لديها حاجة ملحة لذلك تحت ضغط متطلبات الحياة الاقتصادية الحديثة (١) •

ويبدو تخلف الجماهير واضحا فى النواحي المتصلة بتنفيذ القوانين والمحافظة على النظام ، ونظافة المدن والتلوث ، ورعاية المنشآت العامة وصيانتها ، والتعاون فى تنظيم الأسرة ومحو الأمية ، والوقاية من الأوبئة ، والحد من الاستهلاك ، واكتساب السلوك التخطيطى • وما إليها •

### ثامنا : أثر الثورات العسكرية :

يمكن أن نصف هذا العصر بأنه عصر الثورات العسكرية • ففي عدد من الدول بأفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية قام الجيش بالثورة ، وتولى العسكريون زمام الحكم ، ودخلوا الوزارات المدنية ومعهم نفر من مساعديهم وسكرتيريهم العسكريين •

وقد أدى هذا الوضع الى تحول ملموس فى عمل الجهاز الحكومى وتنظيمه بالدول التى قامت بها ثورات الجيش ، فنظرا لطبيعة التنظيم العسكرى وما يتصف به من الانضباط وفرض النظام ، بدا الاهتمام واضحا بزيادة

- 
1. Eugene Black : The Diplomacy of Economic Development, (Cambridge Massachussettes : Harvard University Press, 1980), p.12.

التنظيمات والأساليب العسكرية فى المنظمات الحكومية المدنية • ومن هذه الاتجاهات الميل للمركزية التى هى طابع التنظيم العسكرى ، والتى تمكن من التحكم والسيطرة واتخاذ القرارات عند مستويات السلطة العليا • كذلك الاهتمام الواضح بالنظام والسرعة والحسم ، وغيرها من أنماط الإدارة العسكرية التى دخلت على العمليات الحكومية •

وكان من نتائج زحف العسكريين الى الوزارات والأجهزة المدنية أن ظهرت ثورة الإصلاح الإدارى فى بعض الدول التى تنبعت فيها الأجهزة الحكومية الى ضرورة اللحاق بثورة الجيش • وترتب على ذلك عدد من المشكلات منها مايتعلق بكيفية تحويل أنماط وأساليب الإدارة المدنية فى اتجاه التغيير الذى يأخذ مكانه بالمجتمع ، وإيجاد نوع من التكيف والفهم المشترك بين القادة العسكريين وزملائهم المدنيين ، والأوضاع المتعلقة بمدى قبول العسكريين لآراء الخبراء والمستشارين من المدنيين ، والصراع بين أهل الثقة وأهل الخبرة والتخلى عن مبدأ الشخص المناسب فى العمل المناسب ، وتلك المتعلقة بالموظائف فى الكادر المدنى نتيجة زحف العسكريين على الدرجات بمستوياته العليا •

وفى مصر نجد أن عدم انتماء ضباط القوات المسلحة الى الطبقة الارستقراطية وعدم تقمصهم شخصية أفراد هذه الطبقة ، قد سهل عملية انتمائهم الى الوزارات والهيئات المدنية منذ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ • ويوجد الآن عدد من الضباط الذين ساهموا فى تدعيم النظام الحاضر يحتلون مناصب هامة فى مختلف المجالات بالحكومة ، ويوجد عدد آخر يشغل مناصب مرموقة بقطاع الأعمال والقطاع الخاص ويتعاون مع أولئك وهؤلاء أعداد كبيرة من الفنيين والاختصاصيين •

ويبدو واضحاً أن إدارة شئون البلاد فى نواحيها المختلفة قد بدأت منذ ثورة التصحيح عام ١٩٧١ ، تتجه أكثر فأكثر الى العودة بالجهاز الحكومى والقطاع العام وقطاع الأعمال العام نحو الإدارة المدنية ، والإدارة بالمؤسسات لا بالأفراد •

### تحديات أخرى :

والى جانب العوامل والاعتبارات السابقة ، عرض كتاب «البيروقراطية والاشتراكية» عددا من التحديات التى تواجه الأجهزة الحكومية خلال مرحلة الانطلاق ، وفى أثناء عملية التنمية القومية الشاملة • ويمكن أجمال هذه التحديات فيما يلى (١) :

#### ١ - الأهداف المتحركة :

على مدى الحقب الأربع الماضية ، وأهداف مصر العامة تتجدد باستمرار ، ويدخل عليها التغيير والاحلال والتبديل فى الأولويات ، بدءا من أهداف الثورة الستة ، الى أهداف اجلاء المستعمر عن مصر ، الى أهداف تمصير المؤسسات والشركات ، الى أهداف الوحدة العربية والوحدة مع سوريا ، الى أهداف التطبيق الاشتراكى فى بداية الستينات ، الى أهداف الحرب ، الى أهداف إعادة بناء القوات المسلحة ، الى أهداف ثورة التصحيح الى أهداف حرب أكتوبر ١٩٧٣ ، الى أهداف الانفتاح الاقتصادى ، الى أهداف تحقيق السلام والرخاء والتنمية فى اطار نهج يقوم على التخطيط القومى الشامل ويتجه نحو تحقيق الحرية والديموقراطية •

وهكذا ظلت أهداف مصر فى حركة مستمرة منذ قيام الثورة حتى يومنا هذا •

وكان الجهاز الحكومى يحاول بدوره اللحاق بهذه الأهداف المتحركة • ومحك الاختبار الذى يواجهه هو مدى قدرته على سرعة الحركة فى اتجاهها وتحقيقها كاملة • وحال الجهاز الحكومى هنا أشبه بحال العداء الذى يجرى فى حلبة سباق وشريط النهاية يتحرك أمامه باستمرار • فاما أن يبلغه عن طريق زيادة معدل سرعته عن سرعة تحرك الهدف ، واما أن يبقى عاجزا متخلفا •

---

(١) عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، دراسة فى الادارة والتغيير الاجتماعى ، ( القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٦٥ ) ، ص ٢٤٦ - ٢٥٢ •

## ٢ - ازدياد الشهية للتنمية :

ان البدء فى التنمية يفتح الشهية لها ويغرى بالمزيد منها . والسواد الأعظم من المواطنين ممن استبد بهم الحرمان فى الماضى تنبعت حواسهم لميزات الحياة الجديدة . ومن ثم تبدو ظاهرة الحاجات المتزايدة للجماهير ، وما يترتب على ذلك من محاولات الحكومة لملاحقة هذه الحاجات ومحاولة اشباعها فى ظل الامكانيات المتاحة .

## ٣ - الانفجار السكاني :

ويسهم الانفجار السكاني الذى لا يتناسب وموارد البلاد وامكانياتها فى زيادة الأعباء التى تواجه الأجهزة الحكومية المسئولة عن الوفاء بالخدمات الأساسية ، واشباع الحاجات الضرورية للمواطنين . والمشكلة السكانية كأحد العوامل الهامة المتدخلة فى الموقف لا يرضى علاجها تماما فى المدى القصير لارتباطها بعوامل اجتماعية وحضارية واقتصادية متعددة . وهكذا تبقى قائمة الى حين . ولما كانت نسبة الزيادة الحالية تبلغ حوالى ٢٣٪ سنويا ، وأن عدد سكان مصر قد تضاعف خلال الثلاثين عاما الأخيرة ، فهذا يعنى أن الزيادة المطردة فى عدد السكان تلتهم جانبا كبيرا من عائد التنمية ، مما يجعل العمل الحكومى كله يبدو كأنه يدور فى حلقة مفرغة (١) .

---

(١) تشير المصادر التاريخية للتعدادات السكانية الى أن سكان مصر قد تضاعف عددهم لأول مرة خلال خمسين عاما من ١٨٩٧ الى ١٩٤٧ حيث ارتفع عددهم من ٩٧ مليون نسمة الى ما يزيد على ١٨ مليون نسمة خلال الفترة بين التعدادين . واستغرق تضاعف عددهم للمرة الثانية ثلاثين عاما من ١٩٤٧ الى ١٩٧٦ . وتشير النتائج النهائية للتعداد العام للسكان والاسكان والمنشآت لعام ١٩٨٦ الى أن عدد السكان داخل مصر بلغ حوالى ٤٨٣ مليون نسمة . أما بالنسبة لمعدل النمو السكاني فقد بلغ ١٥٪ سنويا فى بداية هذا القرن ثم تناقص لفترة ليبدأ فى الارتفاع سريعا منذ الخمسينات الى أن بلغ ٢٥٪ ، ثم تراجع قليلا خلال الستينات فيعاود الارتفاع مرة أخرى الى أن بلغ ٢٨٪ فى تعداد ١٩٨٦ . وتبلغ تقديرات سكان مصر عام ١٩٩١ حوالى ٥٤ مليوناً ، وعام ١٩٩٦ حوالى ٦٠٧ مليوناً ، وعام ٢٠٠١ حوالى ٦٨ مليوناً . المصدر : الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء . كتاب الجيب ، ( العدد الاول ، اكتوبر ١٩٩٢ ) ص ٥٠ .



#### ٤ - مطالب التصنيع :

انه وان كان التصنيع يعد اتجاها هاما فى التنمية الاقتصادية ، الا ان للصناعة فى بداية انشائها اعبائها ومشكلاتها وقد التصنيع فى البلاد التى صنعت من قبل الى هزات فى البناء الأسرى ، وفى أنواع العلاقات وانماط السلوك . وهذا يعنى انه يتعين على الحكومة أن تسعى جاهدة لحل الكثير من المشكلات . وتخطيط المزيد من الخدمات الاجتماعية ، والثقافية ، والصحية ، وخدمات التعليم والأمن والاسكان والمواصلات وما إليها ، فى المناطق التى دخلتها الصناعة وفى المدن الصناعية الجديدة التى هى بحاجة الى مدخل متكامل للتنمية العمرانية الشاملة ، وذلك قبل أن تؤتى الصناعة نتائجها الطبيعية المرتقبة .

#### ٥ - النمو الحضرى السريع :

ادت الهجرة المتزايدة الى المدن الكبرى بسبب توافر فرص العمل وأسباب الحياة المواتية بها الى النمو الحضرى السريع ، وما يصاحبه من مشكلات متصلة بالاسكان ، والتعليم ، والمواصلات ، والعمل ، والمياه ، والكهرباء والصرف الصحى وغيرها . وتحاول أجهزة الخدمات بالمدينة الكبرى ملاحقة هذا النمو ونتائجه وخاصة انه جاء نموا عشوائيا فى كثير من المدن والمواقع مهما رتب مشكلات ضخمة وخطيرة فى معظم الأحوال . ويبدو انها لن تنجح تماما فى هذا الاتجاه قبل أن توقف الهجرة الى تلك المدن أو تخفف حدتها . بل أن ظروف الحياة والمعيشة والأمن هى كثير من هذه المواقع تفرض على الدولة أناتها لتدهور أحوالها ، وانشاء مجتمعات بديلة أو اعادة تخطيط ما يصلح منها للبقاء فى موقعه الحالى .

#### ٦ - الأمراض الإدارية والتنظيمية :

وهناك تحديات نابعة من داخل المنظمات الادارية ، وهى تمثل الأمراض الادارية والتنظيمية ، مما يطلق عليه اصطلاح « البيروباثولوجى "Bureaupathology" (١) وهى متعلقة بالجهاز الحكومى نفسه ،

---

(١) يستعمل اصطلاح "Bureaupathology" كناية عن بعض الظواهر السلوكية والادارية والتنظيمية السلبية التى قد تظهر فى بعض المنظمات وتؤثر فى مدى كفايتها .

انظر :

Victor Thornbson : Modern Organization, (New York : Alfred A. Knopf).

ومعظمها موروث عن الماضي ، مثل المشكلات المتعلقة بالقوانين واللوائح غير المتطورة ، والتنظيم الذى لا يلائم مطالب العصر ، وأساليب وطرق العمل المتخلفة ، والروتين المطول المعقد ، والمركزية الشديدة ، وعدم فهم الموظف لطبيعة وحقيقة دوره كخادم عام ، ومشاكل العلاقات بين الجهاز الحكومى والجمهور . وبعضها مرتبط بالحاضر ، مثل اتجاه الجهاز الحكومى نحو الضخامة ، وتعيين الخريجين بالجملة ، والحاجة الى تخطيط العمالة ، وضعف نظم الحوافز ، وسوء الأحوال المادية للعاملين بالدولة مما ادى الى انماط مختلفة من الفساد الادارى ، وانخفاض انتاجية العامل نتيجة سياسية العمالة الكاملة ، والتشريعات العمالية التى لاتدفع زيادة الانتاج . ومثل هذه المشكلات والأمراض تبدو بصورة واضحة خلال المرحلة الحالية بصفة خاصة لأنها مرحلة تحتاج الى جهاز ادارى عالى الكفاية ، كامل الاستعداد ، سليم التنظيم ، مرن الحركة ، قادر على تحقيق الاهداف الطموحة .

### خبرات بين النجاح والافراق

وازاء كل هذه التحديات ، بل على الرغم منها جميعا ، عمل الجهاز الحكومى فى جمهورية مصر العربية - وما زال يعمل - وهو فى سعيه ونشاطه الدائب يقدم يوما بعد يوم انجازات جديدة وخبرات بين النجاح والافراق . وحينما كان ينجح لم يكن هذا دائما بفضل اعداده وامكانياته وطاقاته ، ولكن بالرغم من كل العقبات والاختناقات والعوامل التى تشده الى الوراء . وحينما كان يخفق عللنا ذلك بأن عمليات التغيير الاجتماعى لم تستقر بعد ، ومن ثم فنحن نمر بتجارب واختبارات جديدة ومواقف لم نعهدها من قبل تسمح لنا بالتردد بين الصواب والخطا ، والخروج بدروس مستفادة تنير طريق المستقبل .

على أن أهم ما حققته الأجهزة الحكومية هو تلك النهضة التى أحدثتها على أرض مصر حتى يومنا هذا . فالانجازات الطموحة - التى يستغرق سردها الصفحات الطوال - من صنع العاملين فى أجهزة الدولة المختلفة . فمصر اليوم ولأول مرة فى تاريخها تديرها كوادر ادارية من بنيتها فى كل المجالات وعند كافة المستويات .

وهم الذين يحدثون اليوم التغيير على طريق التنمية ، على الأرض الخضراء ، وأرض الصحارى ، وفى المدارس والمصانع والمستشفيات ، وفى الجو وعبر البحار ، وهم الذين أنجزوا بناء السد العالى ، وشيدوا المصانع ، واستصلحوا الصحارى والأراضى ، وعمروا المدن . وهم الذين ينشئون المجتمعات الجديدة ، ويديرون الاقتصاد القومى والبنوك ، وقطاع الأعمال العام ، والاستثمار ، وقناة السويس ، وهم الذين يخططون وينفذون الخطط ، ويصنعون لمصر حضارة جديدة من عمل أبنائها وبناتها .

وليس من شك فى أن الجهاز الحكومى قد تجاوب قدر استطاعته مع متطلبات التنمية الشاملة . بل يدعونا الانصاف لأن نقول أن العاملين بالأجهزة الحكومية كانوا ركائز عمل هامة توازر التغيير السياسى والاجتماعى والاقتصادى والثقافى الذى مرت به مصر . لا يستفاد ذلك من عدم التجاء الأجهزة الحكومية الى تخريب السياسات المتعاقبة ، أو الأضرار بها ، أو معارضتها - كما حدث فى بعض المجتمعات الأخرى - وإنما يمكن التحقق من ذلك بملاحظة الدور الإيجابى الذى أداه القادة الإداريون والمنفذون والعاملون فى أجهزة الدولة المختلفة من أجل تحقيق الأهداف القومية المتجددة كل فى مجال عمله ، وأحداث التغيير السريع بجوانبه السياسية والاجتماعية والاقتصادية خلال الفترة الماضية ، بما فى ذلك تنفيذ القوانين الخاصة بالمزاعة والصناعة والتعليم والاستثمار ، وتنظيم النشاط الاقتصادى ، ورعاية العمال والفلاحين ، ومختلف مشروعات التنمية .

هذه الحقيقة الهامة تدعونا الى الحرص والتمييز بين تجاوب الجهاز الحكومى مع الأهداف السياسية العامة ، وبين عدم تجاوب بعض الموظفين مع أفراد الجمهور فى أداء ما هو موكول اليهم من خدمات بالصورة التى يتوقعها المواطن .

والى جانب هذه الخطوط العريضة للنجاح . توجد بضعة نواح هامة عجز الجهاز الحكومى عن أن يملأ الفراغ الشاغر فيها . فليس بخاف أن الجهاز الحكومى قد تخلف حتى الآن عن أن يعمل كحلقة اتصال فعالة لربط جماهير الشعب بالقيادة السياسية ، وبقيت هذه المهمة ملقاة على عاتق القادة بالمستويات السياسية العليا . كذلك أخفق الجهاز الحكومى فى أن ينقل الاختصاصات والسلطات المركزية دون تعنت أو تعقيد الى المحليات . حتى

أصبحت هذه الظواهر فى مقدمة المشكلات والعقبات التى تحول بين الإدارة المحلية وبين تحقيق أهدافها • ولم يتمكن الجهاز الحكومى بعد من حل المشكلات الجماهيرية المتفاقمة وفى مقدمتها الإسكان والمواصلات والتعليم والبطالة والصحة وتلوث البيئة • وأخيرا عجز الجهاز الحكومى عن التخلص نهائيا من الممارسات البيروقراطية السلبية فى مجال الاستثمار والتنمية الاقتصادية، والتى يسوء يقاؤها الى الاقتصاد القومى ، وكذلك التخلص من عوامل التخلف الحضارى والإدارى التى تشده الى الوراء •

## خاتمة

توخينا فى العرض المتقدم أن نبز أهم العوامل والتحديات التى تتصل بالادارة فى المجتمع المتغير ، وأن نضع الادارة العامة فى مكانها الصحيح أمام حقائق الحياة ومسئولياتها الجديدة فى المجتمعات النامية ، هذه العوامل والتحديات والحقائق جعلت الادارة فى الدول النامية ذات طابع خاص ، وأصبح يطلق عليها اصلاح «ادارة التنمية Development Administration وهذا يضيف على الاصطلاح التقليدى «الادارة العامة» نوعا من التخصيص والتمييز .

أن معظم الدول النامية تمر بمرحلة تغيير اجتماعى يتصل ببناء ووظائف المجتمع . ويذهب خبراء الأمم المتحدة الى أن المشكلات التى تعترض الدول النامية فى ميدان الادارة العامة هى مشكلات مرحلة الانتقال . الانتقال من نظام ادارى شبه اقطاعى وتقليدى الى نظام أكثر واقعية وادراكا للمسئولية ، ومن نظام اقتصادى استنزافى يعتمد على الزراعة الى اقتصاد تقدمى يعتمد على الصناعة والاستثمار والتجارة . ومن نظام سياسى يسيره الأجانب الى حكم وطنى . وأن كانت أنواع المشكلات ومدى حدتها قد تختلف بدرجة ملحوظة من دولة لأخرى .

ولاشك أن ظروف وسرعة خطى التطور الذى تحرزه الدول النامية تختلف بدرجة ملحوظة من دولة لأخرى . فبعض هذه الدول قد تمكنها أحوالها من التغاضى أو الاستغناء عن بعض الخطوات المتدخلة فى الموقف ، والتى لجات اليها الدول المتقدمة فى شئ من التفصيل ، وقد تسجل هذه الدول بذلك مستوى غير متوقع للتطور والنمو وأن كان فى ميادين محدودة . كما أنه فى حالات معينة يخلق التغيير الثورى الحادث فى مجتمع ما جوا مناسباً يحمل على السير فى عملية اصلاح شاملة ، بينما نجد فى حالات أخرى أن التطور الطبيعى والتغيير البطيء يأخذان مكانهما (١) .

1. United Nations : Standards and Techniques of Public Administration (St./TAA/MI), (New York : 1971), p. 5.

وازاء هذا فالعوامل والتحديات التى قدمناها تمثل أيضا مهام وإنجازات يجب على الإدارة العامة أن تحققها • والضجة التى تنثور من حول الأجهزة الحكومية الآن لا يصح أن ينظر اليها مجردة أو فى فراغ ، وإنما يجب فهمها فى اطار الظروف التغيير الاجتماعى الشامل الذى يأخذ مكانه وفى ضوء معاناة الجماهير فى تعاملها مع الأجهزة الحكومية ، وافتقادها عددا من الخدمات الأساسية وسوء حالة عدد آخر منها • وأيضا فى اطار التركة الموروثة من الخدمات المتهالكة والمثقلة بالديون •

ان المشكلات والعقبات والتجارب الصعبة التى تصادف المواطنين فى تعاملهم مع الجهاز الحكومى ليست فريدة ، فقد مرت بها على درجات مختلفة المجتمعات التى سبقت الى التقدم • على أن المواطن قلما يتعمق فى البحث والفكر ، وقلما يذكر حقيقة الجهود التى بذلت والإنجازات التى حققتها الأجهزة الحكومية ، وقلما يتمعن فى جوهر المشكلات والتحديات والصعاب التى تواجه أجهزة الدولة بالقطاعات المختلفة ، والاستثمارات والمبالغ الضخمة التى أنفقتها الدولة للارتقاء بأحوال المرافق والخدمات العامة وتطويرها ، وكذلك للارتقاء بأحوال العاملين (١) ، بقدر ما تزعجه التجربة السئية مع نفر من موظفيها • وهذا بدوره ينبىء عن القصور الواضح فى نشاط العلاقات العامة للحكومة •

جدول رقم (٤)

بالأمية النسبية لاجمالي الاجور الى اجمالي الموازنة العامة للدولة بما فيها الهيئات الاقتصادية وما يخص العامل من الباب الاول بالجنيه سنويا من عام ٨٠/٨١ حتى عام ١٩٩١/١٩٩٢

السنة المالية	اجمالي الاجور الى اجمالي الموازنة العامة للدولة بالمليون جنيه	الباب الاول اجور ومرتبات بالليون جنيه	نسبة الاجور الى اجمالي الموازنة العامة للدولة %	اجمالي عدد العاملين	ما يخص العامل من الباب الاول بالجنيه سنويا
٨١/٨٠	-	١٧٥٩٢	-	٢٤٧٤٢٤٥٠	٧١١
٨٢/٨١	٢٦٣٥١٤	٢٤٢٦٥	٩٢	٢٦١٤٤٧٢٦	٩١٧
٨٣/٨٢	٢٨١٠٧٩	٢٨٧٣١	١٠٢	٢٨٥٠١٣٢	٩٩٥
٨٤/٨٣	٣٠٢٨٩	٣٤١٣١	١١٣	٣٠١٥٣٢٩	١١٣٢
٨٥/٨٤	٣٤٧٣٥٦	٣٩٣٤١	١١٣	٣٢٠٤٧٨٥	١٢٢٧
٨٦/٨٥	٣٩٩٠٣	٤٣٦٨٨	١٠٩	٣٢٥٨٦٥٠	١٣٤٠
٨٧/٨٦	٣٧٨١٤	٤٦٣٧٢	١٢٣	٣٤٨٠١٩١	١٣٣٢
٨٨/٨٧	٤٣١٢٢٣	٥٤١٩١	١٢٦	٣٥٢١٢٠١	١٥٣٨
٨٩/٨٨	٥٢٨٨١١	٦٥٠٦	١٢٣	٣٨٦٧٥٨٣	١٦٨٢
٩٠/٨٩	٥٨٧٩١٢	٧٣٩٣٤	١٢٦	٣٩٤٨٧٠٠٠	١٨٧٢
٩١/٩٠	٨٥٩٨٤٨	٨٤٠٩٣	٩٨	٤١٢٣٢٧٤	٢٠٣٩
٩٢/٩١	١١٩٤٧٨٨	٩٧٤٠٩	٨٢	٤٢٦٢٢٩٤٥	٢٢٥٨

المصدر : وزارة المالية مجلدات الموازنة العامة للدولة :





## الفصل الثالث

# التعريف بالإدارة العامة

يدعونا المنطق والاقناع أن نتناول موضوع التعريف بعناية فائقة ، ذلك لأن التعريف بالمصطلحات فى مجال العلوم الاجتماعية مسألة صعبة بوجه عام ، وفى بعض الأحيان يكون التعريف مصدرا لسوء الفهم الذى يحاول الانسان تجنبه . وهذا راجع الى طبيعة العلوم الاجتماعية باعتبارها علوما غير منضبطة تماما وليست بدرجة النقاوة والرفاهية العلمية التى تتصف بها العلوم الطبيعية ، بسبب ارتباط العلوم الاجتماعية بالانسان وتأثرها بعوامل الحضارة والبيئة والسياسة والاقتصاد والقيم والعادات والتقاليد . . . وهذه جميعها متغيرات تختلف من حضارة لأخرى ومن مجتمع لمجتمع .

والتعريف فى ميدان الادارة العامة ليس هينا . لأنه يتعلق بعملية حية ومعقدة يجىء التعريف بها عادة عاما وغير محدد . وكان معهد الادارة العامة قد سعى الى وضع تعاريف لبعض المصطلحات الأكثر استعمالا فى ميدان الادارة ، والتى من شأنها توحيد العملة المتداولة فى هذا المجال ، وإيجاد نوع من الفهم المشترك لما تعنيه أو ترمز اليه هذه المصطلحات (١) .

---

(١) معهد الادارة العامة : « ترجمة لبعض المصطلحات فى علم الادارة العامة » ، ( القاهرة . مطبوعات المعهد ، ١٩٦٨ ) .

وعلى الرغم من ذلك مازال من العسير أن نجد نهجا موحدا لما يمكن أن تكون عليه معانى الكلمات • فكللمات :

Institution, Dynamic, Organization, Action, System, Bureaucracy, Countepart, Feed-Back, Cybernetics, Infra-Structure.

تمثل بعض المصطلحات التى حاولنا تحديد معانيها ووجدنا صعوبة فى ذلك عند التعريف بها فى الاستعمالات المختلفة لها •

وهكذا تبدو مشكلات التعريف فى غاية الصعوبة • ففى كل دولة نمت فيها الادارة كمهنة ، وكمجال للدراسة توجد مصطلحات ادارية قد تبدو غريبة فى دولة أخرى •

وحتى كلمة Administrative • فى النظام الحكومى البريطانى والنظم التى ارتبطت به يختلف معناها عنه فى النظام الأمريكى ، كما يختلف بين دراسى الادارة بالولايات المتحدة الأمريكية • فرئيس الجمهورية فى أمريكا يسمى "Chief Executive" وقد نص الدستور الأمريكى على هذه التسمية • لذلك يصر علماء الادارة والعاملون بها فى أمريكا على أن اصطلاح منفذ "Executive" ، له مدلول أهم وأرقى من اصطلاح ادارى "Administrator".

أما فى النظام الانجليزى حيث تقسم الخدمة المدنية الى طبقة ادارية "Administrative Class" فى مرتبة عليا ، وطبقة تنفيذية "Executive Class" فى مرتبة تالية ، نجد المصطلحين فى مرتبتين على عكس مدلولهما فى النظام الأمريكى •

كذلك فان كلمات Civil Service, Department, An Official هى الأخرى أمثلة لمصطلحات ذات معانى تختلف من دولة لأخرى ، وأحيانا يكون لها أكثر من معنى واحد فى الدولة الواحدة • ولذلك فان دراسة الادارة المقارنة تفيد فى الوصول الى التعرف على هذه المصطلحات وماترمز اليه فى كل دولة •

ولا يختلف التعريف بالمصطلحات من دولة لأخرى فحسب ، وإنما يختلف أيضا بحسب خلفية وتخصص الدارس أو الباحث القائم بالتعريف . فأساتذة القانون - والقانون الإداري بصفة خاصة - يهتمون عند تعريف الإدارة بالجوانب القانونية والدستورية في قيام المنظمات ، واختصاصاتها ، والفصل بين السلطات ، وعلاقات الأجهزة المركزية بالفروع أو الوحدات المحلية . وأساتذة التنظيم يميلون إلى توجيه الاهتمام نحو البناء التنظيمي ، ووظيفة التنظيم في تحقيق الهدف ، وتوزيع الوظائف في علاقات داخل المنظمة ، وتحديد الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات . وأساتذة السياسة يتجهون إلى ربط الإدارة بأهداف وسياسة عامة مقرر ، واتجاه سياسة التنفيذ في انسجام تام مع هذه السياسة العامة . ويركز أساتذة الاقتصاد عند تعريف الإدارة على الترشيح ، والجوانب المتصلة بالكفاءة في الإدارة ، والاقتصاد في النفقات ، والسرعة في الانجاز . ويتجه أساتذة علم الاجتماع إلى النظر للمنظمة الإدارية كمجتمع صغير يعتبر امتدادا للمجتمع الأم يعكس معظم خصائصه ، ويتأثر بكل مؤثراته ، ويرتبط به في القيم والعادات وأنماط السلوك . ويمنح أساتذة العلوم الانسانية والسلوكية أهمية قصوى - عند التعريف بالإدارة - لديناميكية السلوك البشري ، وضرورة اشباع الحاجات النفسية والمعنوية للعاملين ، والنتائج الايجابية المترتبة على توفير الانسجام والتفاهم فيما بينهم وخاصة مايتصل منها بازدهار الروح المعنوية ، وأثر التعاون الفعال بين جماعة العمل في تحقيق الأهداف .

أما الإداريون أنفسهم فلهم وجهة نظر مختلفة في تعريف الإدارة عن كل هؤلاء . وهي مستمدة من واقع الخبرة والتجربة والمعيشة الميدانية للناس والمشكلات . وربما هم لذلك أكثر واقعية وتحديدا . وهم يقولون « أن الذي يده في النار ليس كمثل الذي يده في الماء » . من هنا يرى الإداري أن الإدارة « عملية » نشطة مستمرة ومتكاملة . وباعتبارها عملية فهي ذات بداية ونهاية ، ويتولاها القائد الإداري المسئول عن تحريك نشاط المنظمة ودفعها وتوجيهها نحو تحقيق أهدافها ، وذلك من خلال سلسلة من العمليات المتتابعة التي تشمل اتخاذ القرارات ، والاتصالات ، والتنظيم ، والتنفيذ ، والإشراف والتنسيق والتوجيه ، والرقابة والمتابعة ، ثم التقييم المستمر لما أمكن انجازه من أهداف . والعملية الإدارية بهذا التحديد المتكامل أشبه بالسلسلة المترابطة ، والتي تقاس متانتها بأضعف الحلقات المكونة لها .

وهكذا يمكن الاستطراد فى عرض عدد غير محدود من التعاريف .  
وازاء مشكلات التعريف هذه ، سنحاول تجنب اضافة المزيد منها ،  
وسوف نتجه الى وصف المصطلحات الادارية بقدر الامكان ، فربما كان  
الوصف وسيلة أفضل لتوضيحها للقارئ .

#### ادارة : Administration

الأصل اللاتينى للكلمة هو Ad = to , Ministrare = Serve  
أى أن الكلمة تعنى : To Serve

والادارة بذلك تعنى « الخدمة » . على أساس أن من يعمل بالادارة  
يقوم على خدمة الآخرين ، أو يصل عن طريق الادارة الى أداء الخدمة . وهذا  
هو المعنى اللفظى لأصل الكلمة .

والادارة بمعناها العام . تعنى النشاط الموجه نحو توفير التعاون  
المثمر ، والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من أجل تحقيق  
هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة .

وواضح من هذا التعريف أن محور العملية الادارية هو العنصر  
البشرى ، وكيف يمكن أن نحقق التعاون بين الافراد والتنسيق بين جهودهم  
المختلفة بغية الوصول الى هدف معين ، وهذه الحقيقة هى التى تضيف على  
الادارة طابعا خاصا باعتبارها عملية اجتماعية وانسانية من جهة ، واقتصادية  
وسياسية من جهة أخرى . ذلك أنه يتطلب فى الادارة الحسنة أن تصبح  
عملية رشيدة تحقق أهدافها باكفا استخدام للامكانيات المتاحة ، مع توفير  
أفضل مناخ ممكن لعمل العنصر البشرى .

ولايضاح مفهوم الادارة « كعملية » نتصور أن شخصا يقود سيارته ،  
ويركب معه ثلاثة أو أربعة من زملائه . وأثناء السير توقفت السيارة لخلل  
بها ، وحاول قائدها اصلاح الخلل ففشل . وعندئذ طلب الى زملائه أن  
يترجلوا ويدفعوا السيارة للامام حتى يتمكن هو من ادارتها . ونزل الركاب  
للمعاونة وبدأوا فعلا فى دفع السيارة . عند هذه اللحظة بالذات التى تبدأ  
فيها الجهود البشرية تتعاون من أجل تحقيق هدف تظهر الحاجة الى الادارة .  
فكأن الحاجة الى الادارة - كعملية - تولد كلما اتحدت ارادات الأشخاص من  
أجل الوصول الى هدف معين . ويصبح جوهر الادارة عند هذا الحد محاولة

تحقيق التنسيق الجيد الفعال بين الجهود البشرية المتعاونة بحيث تخلق حالة جديدة لم تكن قائمة سلفا تمثل الجهد الجماعي للأفراد الموجه الى تحقيق الهدف .  
وفى مثال السيارة يصبح دور الادارة تنسيق جهود الركاب وحفزهم بحيث يبدأوا جميعا دفع السيارة فى وقت واحد ، وفى اتجاه واحد وليس فى اتجاهات مشتتة أو متعارضة .

وقد يبدو النجاح فى الادارة - من خلال محاولة وصفها هذه - أمرا سهلا يقدر عليه كل الناس . بيد أنه فى الواقع ليس كذلك . فالادارة فى معظم أحوالها عملية صعبة ومعقدة . وليس أدل على هذا من أن الأشخاص الذين ينجحون بحق فى الادارة ويتفوقون فيها هم القلة ، أما غالبية من يديرون فيدخلون المنظمات ثم يتركونها دون أن يتركوا وراءهم أثارا ذات شأن .

والسر فى صعوبة الادارة كعملية تمارس يكمن فى أن جوهر الادارة هو كيفية التعامل مع العنصر البشرى بنجاح ، بحيث تتحقق كفاية الانتاج فى ظل أفضل مناخ انسانى ملائم لاستثمار الجهود واستخراج أفضل الطاقات .

جوهر العملية الادارية اذا يمكن فى مدى تفوق الادارى فى التعامل بنجاح مع الآخرين ، ومدى قدرته على الاتصال الجيد بهم والتأثير فيهم وحفزهم على العمل فى حماس ورضا . وهذه هى الصعوبة . ذلك أن التعامل مع البشر ليس أمرا سهلا على اطلاقه فالأفراد ليسوا بمقابض أبواب يمكن أن نديرها يمنا ويسرة لنتفتح وتغلق . وحقيقة ما أسهل أن ندير الآلة بالآلة ، وكذلك ما أسهل أن ندير الآلة بالانسان ، ولكن ما أشق وأعقد أن ندير الانسان بالانسان .

وهكذا نجد أن الدور الذى يؤديه الادارى فى منظمته يفرض عليه التوفيق بين غايتين : الأولى ، أن يتعامل مع كل فرد بها كوحدة بشرية مستقلة قائمة بذاتها تختلف عن غيرها من الوحدات المكونة لهذا التجمع البشرى تنشئة ، وتربية ، وتعلما ، وثقافة ، وبيئة ، وحضارة ، وقيما ، وعادات ، وتقاليد ، ومزاجا ، وطبعا ، واتجاهات ، وفكرا ، ورغبة ، وطموحا ، وآمالا ، وتطلعات . الخ . وفى هذا يكمن سر صعوبة العملية الادارية ، لأنه يندر أن نجد شخصين اثنين - حتى بين التوائم - يتفقان تماما فى كل

هذا • وتصبح مهمة الادارى عند هذا الحد أن ينظر الى كل عامل - أو عاملة - معه على أنه وحدة قائمة بذاتها ، ومشكلة مستقلة من غيرها ، تتطلب من جانبه قدرات ومهارات وعلم وخبرات لتحقيق التفاعل الحقيقى والتعامل الناجح معها •

والغاية الثانية ، تفرض على الادارى - فى ظل الوضع السابق - أن يتعامل مع المنظمة ككل ، أى ككيان وتنظيم موحد وشخص معنوى • محاولا أن ينطلق بهذا الكيان الضخم والتجمع البشرى العظيم بكل طاقاته وامكانياته - برغم ما يحتويه من تباين واختلاف بين الأشخاص - فى اتجاه الهدف المرجو • حريصا فى ذلك على أن يجعل من التنافر اتفاق ، ومن الاختلاف وحدة ، ومن التشتت تجمعا ، ومن التعارض انسجاما • • وهكذا •

لذلك لانرى أن مجرد النجاح فى تحقيق الهدف هو دليل النجاح فى الادارة • فكم من الأهداف تحققت فى ظل أنواع من تعسف الادارة وتسلسلها واهدارها للقيم الانسانية والأخلاقية للعاملين • وحفر قنات السويس فى ظل نظام يقوم على العنف والقهر يعبد مثلاً حياً فى هذا المجال • وهذا يدعوننا أن ننظر الى الادارة الحسنة على أنها تحقق نوعاً من التعاون الاختيارى لا الاجبارى • وباعتبارها كذلك فهى تهتم بادارة الناس كبشر لهم ميولهم ومطالبهم واتجاهاتهم ، ويختلفون فى القدرات والمزاج والحماسة والأهداف الشخصية والطموح وغير ذلك •

ومن هنا فان التطلع الى الكمال والرشد فى العملية الادارية أمر صعب التحقيق لأن تصرفات الأفراد ليست كلها منطقية رشيدة • وهذا يجعلنا بالضرورة فى محاولة دائمة للوصول الى درجات نسبية من الكمال والرشد أثناء ممارسة العملية الادارية •

وتمشياً مع هذا الاتجاه يعرف أحد العلماء الادارة بأنها « نوع من الجهد البشرى المتعاون الذى يتميز بدرجة عالية من الرشد » (١) •

ويمكن أن نميز الملامح التالية لهذا التعريف :

1. Dwight Waldo : The Study of Puplic Administration New York : Doubleday and Co.1960), p.11.

١ - ان الادارة تتصف بدرجة عالية من الرشد وليس بالرشد كله .

٢ - أن الادارة ليست هي نمط التعاون البشرى الوحيد المتصف بالرشد .  
فالمعروف أن بعض النظم الاقتصادية المختلفة تستخدم المنافسة بين الشركات  
التي تمثل تعاونا معاديا بقصد تحقيق نوع من العمل الرشيد الهادف للربح  
فيما يتصل بانتاج وتوزيع السلع الاقتصادية .

٣ - ان اصطلاح «درجة عالية من الرشد» يحمل تساؤلا هاما ، مؤداه  
أى الأهداف أو الأغراض يمكن أن نقيس بموجبها أو تقوم درجة الرشد  
هذه ؟

ان النظرة المتعمقة فى أحوال المنظمات وآليات عملها سوف  
توصلنا الى تبين نوعين من الأهداف : الأهداف الرسمية المقررة للعمل،  
والأهداف الشخصية للعاملين بالمنظمة ، أو على الأقل لمعظم هؤلاء العاملين .  
ويلاحظ أنه فى بعض الأحيان قد تكون الأهداف الرسمية الكاملة سرية أو  
غير معروفة لجميع العاملين مثل انتاج القنبلة الذرية .

والذى يعنى الادارة فى تعريفها هنا هو أهداف العمل أو أهداف التنظيم  
الرسمية . فأهداف برامج تنمية القادة الاداريين مثلا تتضمن تحقيق  
التنمية الادارية للعاملين بالدولة ، والارتفاع بمستوى كفاءة أداء الخدمات  
والانتاج ، واجراء البحوث والدراسات المتصلة بذلك ونشر الوعى الادارى  
بين المشتغلين بالادارة . ولكن الأهداف الشخصية للعاملين بالمعهد ليست  
بالضرورة واحدا من هذه الأهداف العامة ، أو على الأقل ليست تماما واحدا  
منها .

وبما أن الادارة توصف بأنها « نوع » من أنواع السلوك البشرى  
التعاون المتصف بدرجة عالية من الرشد ، فلنا أن نتساءل .

بماذا تتميز الادارة كأحد أنواع السلوك البشرى ؟

والجواب هنا يتوقف على الاطار الذى نرى فيه الادارة . فمن خلال  
واحد من هذه الاطارات يرى علماء الاجتماع أن الملامح والخواص التى

تميز الادارة بصفة عامة تضعها تحت مفهوم المنظمة البيروقراطية "Bureaucratic Organization" بمعناها العلمى . أما الدارسون فى ميدان الادارة العامة فهم ينظرون اليها بمفهوم التنظيم والادارة "Organization & Management" على أساس أنها المحرك للمنظمة والموجه لنشاطها .

وأيا كان الاتجاه فى النظر الى الادارة ، فالمؤكد أن العملية الادارية لها طرفان هاما هما : الادارى ، والجماعة .

فالادارى يقوم بالتنسيق بين جهود أفراد الجماعة ، وتوجيه هذه الجهود والاشراف عليها ، وحفزها من أجل الوصول الى الهدف . وهو فى أدائه لهذا الدور يشغل عادة مركزا أعلى من مراكز باقى الأعضاء ، سواء وصل اليه عن طريق الاختيار أو الانتخاب أو التعيين . هذا المركز يمكنه من ممارسة الاختصاصات والسلطات المخولة له ، ومن أن يعمل كمعلم للجماعة وحكم بين أفرادها ، ويتطلب منه أن يتصف بالمبادأة والخلق والابتكار ، والنظر الى ما يمكن أن يكون عليه مستقبل المنظمة ، واستخدام طاقات العاملين أفضل استخدام ممكن .

أما الجماعة فتمثل مجموع الأفراد الذين يضمهم التنظيم ، والذين قد يختلفون كأفراد كل الاختلاف ، وان كانوا يتحدون فى عملهم من أجل هدف واحد . ومن مجموع نشاط هؤلاء الأفراد ينتج سلوك الجماعة ونشاطها كظاهرة جديدة لاتمثل نشاط فرد أو بضعة أفراد بعينهم فى الجماعة . ومعنى هذا أن نشاط الجماعة وسلوكها ليس فى الواقع نشاط وسلوك كل فرد فيها، ولكنه النتيجة النهائية لتفاعل نشاط الأفراد جميعا ، والحصيلة الكاملة لهذا التفاعل .

ويقول برنارد فى هذا الصدد : « عندما تنسق جهود خمسة من الرجال فى منظمة ما تنشأ حالة جديدة - أو شىء جديد فى الوجود - تختلف كل الاختلاف فى الكم والكيف عن حصيلة مجموع جهود كل من هؤلاء الخمسة . وهذه الظاهرة الجديدة هى فى الواقع التى تجعل الادارة عملية مرتبطة بمواقف معينة أكثر منها بأشخاص معينين » .



## التنظيم : Organization

الإدارة والتنظيم عنصران متكاملان وإن كان بينهما اختلاف ، فالتنظيم يعنى ترتيب الوحدات وتحديد الوظائف وتوزيعها فى علاقات انتاجية منطقية . وهو يهدف الى توفير نوع من السيطرة والتكامل عن طريق التوزيع المناسب للأشخاص والمهام وتحديد الاختصاصات والواجبات والمسئوليات بحيث يمكن - بواسطة الاشراف والتوجيه - تحقيق فعالية التنسيق وانجاز الهدف ومن ثم يمكن النظر الى التنظيم على انه البناء او الهيكل العام الذى يحدد العلاقات الرسمية المختلفة فى المنظمات الادارية (١) .

ومن الناحية التنظيمية قد نتمكن من اقامة بناء تنظيمى يبدو نموذجيا ، وتتوفر فيه كل خصائص وأسس التنظيم العلمية والمنطقية . على أن مجرد اقامة هذا البناء ليس الضمان الحقيقى لنجاح المنظمة فى تحقيق اهدافها ، اذ يبقى النجاح متوقفا على كيفية ادارة العنصر البشرى والتاثير فى سلوكه أفرادهم وتصرفاتهم داخل التنظيم بما يؤدى الى تحقيق الاهداف بكفاية عالية .

ولكى نزيد الأمور ايضا نقول أن الموقف هنا شبيه بموقف من يوفق فى اقامة مبنى أو فيلا جميلة ذات أساسات متينة وأبعاد متناسقة وفتحات مناسبة وطرقات توصل بين حجراتها وهيكل عام نموذجى ، وتضم من الحجرات ما يلائم احتياجات ساكنيها من مكتب ونوم واستقبال وطعام . الخ هذا الجانب يقابل عملية التنظيم . أما كيف يعيش الناس داخل البناء ، وكيف يسلكون ، وأى جو من التعاون ومن الوثام يسود بينهم ، وهل يبقون على حجرة للمكتب والطعام للطعام ، أم تسود الفوضى فى استخدام الحجرات . . . فهذا فى واقعه يقابل عملية الادارة .

وهكذا بينما ننظر الى التنظيم كبناء يأخذ شكله وفقا للقواعد والامس العلمية ، الى جانب مؤثرات البيئة والضرورات العملية وظروف العاملين

---

(١) سواء كان التنظيم مشروعا أو غير مشروع . فبعض المنظمات غير المشروعة وخاصة الجريمة المنظمة "Organized Crime" فى الولايات المتحدة الأمريكية ، تعمل على مستوى عال من التنظيم يمكنها من تحقيق اهدافها غير المشروعة بنجاح كبير .

واحتياجاتهم ، نجد الادارة عملية حية نابضة • وإذا كان التنظيم يهتم بالأوضاع والعلاقات والشكل الرسمي بما فيه من مستويات وتخصصات ووظائف ، فإن الادارة عملية توجيه وإشراف وتنسيق تهتم بسلوك البشر وكيفية التأثير فيهم وكسب طاعتهم وتحقيق انتمائهم للمنظمة ، ويمكن ممارستها بواسطة التخطيط والقيادة واتخاذ القرارات والاتصالات والعلاقات العامة (١) •

وعلى هذا الأساس فإن عملية التنظيم ليست وحدها كافية لوجود وعمل المنظمة • فإذا حددت أوجه النشاط والاختصاصات والوظائف ، فإن هذا التحديد لا يعمل لمجرد التحديد ، وإنما بالادارة التي تسعى لتحقيق أهداف المنظمة بأحسن الطرق وأقل التكاليف • وطبيعى أنه لن يتم تحقيق الأهداف إلا إذا بذلت جهود وتضافرت قوى ، وحدث تنسيق وترابط بينها • وهذا يقتضى فهما واضحا للعلاقات وتدرجا للسلطة ، والمسئولية ينتهى بها الى قيادة موحدة ومحددة مسئولة عن تحقيق الأهداف •

التنظيم إذا لميس هدفا فى ذاته • وإنما هو هدف وسيط ، أو هو وسيلة لتحقيق أهداف المنظمة بكفاية عن طريق تنسيق الجهود وتنظيم العلاقات والمرونة فى مواجهة الظروف المتغيرة المحيطة بالمنظمة • وتزداد أهميته بازدياد حجم المنظمة ، والمشكلات الادارية التى تواجهها ، ونوع النشاط الذى تزاوله •

ونظرا لاتصال التنظيم بأوضاع العاملين واختصاصاتهم وطبيعة العلاقات فيما بينهم ، فهو لا يخضع فى تحديده لمعادلات رياضية ثابتة • فعملية التنظيم تأخذ فى اعتبارها ظروف المنظمة الاجتماعية والانسانية والضرورات العملية ، الى جانب اعتمادها على المنطق والتفكير الواضح وعلى الأسس العلمية للتنظيم •

ونخلص مما تقدم بأن الهدف من الادارة والتنظيم هو ضمان الاستخدام الأمثل للعناصر المادية والبشرية بالمنظمة ، والتحكم فى هذه العناصر بما

---

1. John Pfiffner and Robert Presthus : Public Administration, (New York : The Ronald Press Co., 1967), p.7.

يكفل تحقيق الأهداف بأكبر قدر من الكفاءة • ولانعنى بالتحكم هنا أن تستقر السلطة النهائية في البت واتخاذ القرارات في شخص بعينه يجلس عند قمة الهرم التنظيمي وسيطر على جميع أبعاده •

فالمسيطرة تتحقق من خلال التوزيع المنطقي للاختصاصات وممارستها ، والتنسيق الفعال بين القائمين عليها •

والقيادة الرشيدة تعمل كحكم عادل ومعلم حاذق أكثر منها كامرئ ناه ، وحيثما يتم اتخاذ القرارات بطريقة ديمقراطية ، تكون الروح المعنوية عالية وتتحقق الاستجابة للقائد ، وتقل الظواهر المرضية بالمنظمة •

وهكذا يمكن أن ننظر الى التنظيم نظرنا الى التشريح "Anatomy" بينما تبدو الادارة شبيهة بعلم الحياة أو علم وظائف الأعضاء "Physiology" ومع ذلك فكلاهما يكمل الآخر ويعتمد عليه ، ولا يمكن تصور أى نظام ادارى بدونهما مجتمعين •

### الادارة علم ، أم فن ، أم فلسفة ؟

تدور المناقشات ويثول الجدل بين الدارسين والباحثين وفي الجامعات وأروقة العلم في محاولات وجهود مستمرة للوصول الى طبيعة الادارة • • أهى علم ، أم فن • أم ماذا ؟

هل الادارة علم بالمعنى الذى توصف به العلوم التطبيقية ، أى هل تتميز بخصائص معينة ثابتة يمكن التنبؤ بها والقياس عليها ؟ وبذلك تحكمها قوانين ثابتة أشبه بتلك التى تحكم علوم الطبيعة والكيمياء - ولاتخضع للمقيم غير الموضوعية ، واذا استعملت في ظروف معينة وبالقدر المتعارف عليه تؤتى نتائج معينة وثابتة (١) •

أم أن الادارة فن له خصائص أخرى مثل التذوق والمهارة والتأثير والابتكار والخلق المباداة ؟ ومن ثم تتدخل فيها عوامل متغيرة تمثل درجة

- 
1. Lyndall Urwick and Luther Gulick, Papers on the Ccience of Puplic Administration, (New York, Institute of Pulbic Ad-ministration), 1957.

الذكاء وقوة التصور وصواب الحكم والاستعداد القيادي والالهام لدى الأفراد المختلفين (١) .

أم أن الادارة ليست علما فحسب ، وليست فنا فحسب ، وليست علما وفنا مجتمعين ، وانما هي شئ آخر جديد ، هو مايمكن أن يطلق عليه فلسفة (٢) . على أساس أنها مزيج لمجموعة من العلوم والعناصر ، أهمها : السياسة والاقتصاد والاجتماع ، وعلم النفس ، والتاريخ والرياضيات ، والعلامات العامة والانسانية ، والقيادة ، والاستراتيجية ، والتخطيط . والادارة بذلك فلسفة من حيث أنها تتطلب الدراية والمهارة في مزج هذه العلوم والعناصر معا بحيث يتحقق نوع من التفاعل المناسب بينها يمنح الاداري الالهام والتصور والنظرة المستقبلية ورد الفعل السليم في المواقف الصعبة ، ومن حيث أنها تجمع بين السياسة الحسنة والمهارة الفائقة في تكامل تام مع أخذ جميع العوامل الهامة في الحسبان .

وفى الواقع أن المناقشات التى أثرت فى هذا الصدد قد نتج عنها فى بعض الأحيان كثير من السفسطة ، وتحميل للأمور فوق مايمكن أن تحتل . على أنها بالرغم من ذلك كان لها نتائج طيبة ، من حيث أنها أدت الى زيادة ايضاح مفاهيم الادارة والى نوع من التقريب والاتفاق - لا البعد والاختلاف - على أن طبيعة الادارة تجمع بين العلم والفن على حد سواء ، وتتميز بوجود اعتبارات علمية وفنية فى وقت واحد . وهذا يمثل الاتجاه الواقعى فى النظر الى الادارة فى الوقت الحاضر .

فالادارة علم من حيث انها تعتمد على خطط البحث العلمى فى بعض مجالاتها الهامة التى يفيد فيها البحث المتعمق للمادة التجريبية "Empirical Data" ، ثم استخلاص نتائج يمكن القياس عليها (٣) . ومن

1. Orday Tead : The Art of Leadership, (New York : McGraw-Hill Book Co., 1965).

(٢) مارشال ديموك أحد الكتاب البارزين الذى ياندون بأن الادارة فلسفة .  
أنظر مؤلفه :

Marshal Dimock : A Philosophy of Administration.  
(New York : Haper and Brothers, 1969).

3. George Alexander "Public Administration as a Science or an Art" (International Review of Administrative Science, Vol. XXVII — 1961, No. L. I. p.).

أمثلة هذه المجالات : التخطيط والتنظيم والدراسات السلوكية المرتبطة بالتنظيم غير الرسمي ، والعلاقات الانسانية ، وعملية اتخاذ القرارات ، وتخطيط وإدارة الموارد المالية . فقد أثبتت الدراسات التجريبية أهمية البحث العلمى والنتائج التى يوصلنا إليها بصدد هذه الموضوعات . على أنه من المفيد أن ندرك أن الطريقة العلمية لا يمكن أن تنطبق على الإدارة بمثل الدرجة والطريقة التى تنطبق بها على العلوم التطبيقية . فموضوع أو مادة الإدارة لا يمكن أن تخضع لقوانين أو أسس عامة غير قابلة للتغيير .

والإدارة هنا تتصف بأنها «علم» بقدر صلاحية هذه الصفة بالنسبة للعلوم السياسية وعلم الاقتصاد وعلم الاجتماع وعلم النفس ونظائرها .

ومن ناحية أخرى يمكن تعريف الإدارة «كفن» حينما توصل الطرق المستخدمة الى نتائج معينة عن طريق استخدام الخبرة أو الفن . وحينئذ نجد الإدارة تتسم بصفة العلم . يضاف الى هذا أن الأسس التى لها صفة العمومية لا يمكن بذاتها أن تخدم أغراض الإدارة مالم يعزز استخدامها أو يلزمه أو يتبعه نوع من الفن قائم على الخبرة والمعرفة والدراية التامة بكيفية وضع هذه الأسس العلمية موضع التنفيذ بكفاية . والقوة الخالقة المبدعة للإدارة المثالية تستقر فى هذا النوع من الفن .

فنجد تبسيط الاجراءات واختصار الخطوات يقع فى مجال الفن الإدارى ويهدف الى زيادة الكفاية فى عمل الوحدات الإدارية من طريق توزيع العمل وتنسيقه وفقا لطريقة منطقية . كذلك لا يمكن أن يفيد العلم فى مجال العلاقات الانسانية تمام الافادة بدون فن استعماله وبدون فن التطبيق الخلاق الذى هو السمة البارزة لأداء الرجل الإدارى .

ويسبغ على الإدارة أيضا صفة الفن باعتبارها تهدف الى تنفيذ السياسة الموضوعية وتعمل فى اطار ظروف وعوامل اجتماعية وحضارية معينة . والتنفيذ اذا اعتمد على أسس علمية محضة وأهمل الاعتبارات السياسية المتدخلة فى الموقف أو الجوانب الاجتماعية والحضارية ، فقد يؤدى بالإدارة الى اتخاذ قرارات غير رشيدة من وجهة النظر السياسية أو ( أصول الإدارة )

## الاجتماعية او الحضارية (١) .

كذلك تعنى الادارة بالعنصر البشرى فى التنظيم ، وهذا تحكمه قيم وعادات وتقاليده مختلفة تتطلب أحيانا طرقا غير منطقية تماما وغير موضوعية للتعامل ، ومن ثم تتطلب فنا خاصا ودراية حاذقة لفهمها والتجاوب معها . هذا الجانب الفنى فى الادارة هو الذى يقودنا الى البحث عما يجب عمله فى كل ظرف وازاء كل حالة على حدة . ان النظرة الى تكوين الادارة على اساس ان أهم مقوماتها هو العنصر البشرى ، لابد أن تملأ علينا أنواعا مختلفة من التصرفات . وطالما أنه لا يوجد شخصان متماثلان تماما ، أو بعبارة أخرى . . لا يوجد موقفان انسانيان متطابقان تماما ، يصبح الفن أو المهارة فى فهم المواقف الانسانية والتصرف حيالها عنصرا حيويا وضروريا للادارة . بذلك تصبح الادارة الحسنة هى فن استخدام العلم فى العملية الادارية .

والجمع بين العلم والفن فى مجال العمل الادارى هو أحد الأسباب الهامة التى تزيد من قدرات الشخص الادارية . فرجل الادارة العملى الناجح يمكنه أن يزيد من قدراته فى العمل الميدانى اذا ماسعى لتطويع أفكاره وتنمية معلوماته عن طريق الوقوف على نتائج التجارب العلمية ومتابعة الأفكار التقدمية والالمام بالنظريات الحديثة المستخدمة فى مجال عمله . ومن ثم كانت الدراسات الاجتماعية والادارية والسلوكية المختلفة وسيلة فعالة فى تنمية الاداريين وزيادة مهاراتهم ورفع كفاياتهم .

كذلك الحال بالنسبة لدراسى الادارة ، فالعلم وحده ، قد لا يكون كافيا للنجاح فى العمل الميدانى . ويمكن للدارس أن يزيد خبراته بتعرضه للمواقف العملية المختلفة فى الميدان ، فهى التى تكسبه المهارة والفن

---

(١) لعل أصدق مثل فى هذا الصدد القرارات الاقتصادية الخاصة برفع أسعار بعض السلع التى أصدرتها المجموعة الاقتصادية فى حكومة السيد / ممدوح سالم ، والتى كانت تعتبر قرارات رشيدة من وجهة النظر الاقتصادية ، فيما تسببت من الناحية السياسية فى بدء أحداث الاضطرابات فى ١٨ يناير ١٩٧٧ .

الادارى . فالفرق بين النجاح والافاق فى ادارة المنظمات بالنسبة للأشخاص  
المختلفين هو مقدار ما يتمتع به كل منهم من علم او فن ، أو من علم وفن فى  
مجال عمله (١) .

---

(١) محمد توفيق رمزى : مذكرات فى علم الادارة العامة ، ( القاهرة : جامعة  
القاهرة ، كلية الحقوق . قسم الدراسات العليا ، ١٩٥٩ - ١٩٦٠ ) ص ١٠ - ١٢ .

### ما هي الادارة العامة ؟

حاولنا فى الصفحات السابقة تعريف «الادارة» • ولكن هذا الكتاب يعالج نوعا محددا من الادارة وهو «الادارة العامة»

فما الذى تعنيه كلمة «العامة» ؟ وعن أى أنواع الادارة الأخرى نريد ان نميزها ؟ •

كلمة «عامة» هنا يقصد بها «حكومية» ، تمييزا للادارة العامة عن أنواع الادارة الأخرى ، وأخصها ادارة الأعمال ، وادارة الهيئات والمنظمات الخاصة ، وادارة القطاع العام وادارة قطاع الأعمال العام وادارة المنظمات الدولية •

ومن الضرورى هنا أن نميز بين « الادارة العامة » وبين «الحكومة» • وستكون المهمة سهلة لو أخذنا فى الاعتبار علاقة كل منهما «بالدولة» •

فالدولة تمثل مجتمعا ذا حدود جغرافية "Territorial Society" منظما على أساس قانونى فى ظل دستور قائم ، يستمتع أعضاؤه بالحقوق ويلتزمون بالواجبات التى يخولها القانون •

والحكومة - بمعناها العام - هى التى تقرر السياسة فى هذا المجتمع ، وهى التى تضع القوانين وتنفذها ، وترعى الحقوق التى يستمتع بها المواطنون والواجبات التى يلتزمون بها • والحكومة - بمعناها الضيق الذى يعكس صفتها التنفيذية - هى الهيئة المسؤولة عن التحقق من أن القوانين المعمول بها ، والحقوق والواجبات تأخذ صورتها التنفيذية ، وبمعنى آخر نجد الحكومة هنا تعنى الوظيفة التنفيذية (١) • والادارة العامة ترتبط بالحكومة

---

(١) يلاحظ أن الدستور عندنا قد عرف الحكومة بمعناها الضيق حينما نص فى المادة ١٢٥ على أن : « الحكومة هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا بالدولة » • ونص فى المادة نفسها على أن : « تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة » •

الهيئة العامة للاستعلامات : الدستور الدائم ، جمهورية مصر العربية ،



بمعناها الضيق هذا ، ومع ذلك فهي متميزة عنها . فالادارة العامة تعنى مجموع الأشخاص والأجهزة القائمين تحت امرة الحكومة لأداء المهام التالية :

- ١ - تنفيذ مختلف القوانين واللوائح التى تختص بها أجهزة الدولة التنفيذية .
- ٢ - اشباع الحاجات الأساسية للمواطنين ، التى يوكل الى الحكومة مهمة اشباعها .
- ٣ - أداء الخدمات العامة التى يجب أن تؤدى يوميا .

وهكذا يتعين على الادارة العامة أن تعمل وتنشط متى أردنا أن نستوثق من نفاذ القانون وضمان الحقوق وتأدية الواجبات . فكل حق وواجب يعنى خدمة مقابلة ، وكلما توسعت الدولة فى الحقوق والواجبات أدى هذا الى توسعها فى الخدمات التى يؤديها الموظفون .

ومن ثم يمكن النظر الى الادارة العامة على أنها تأكيد لاستمرار الحياة اليومية بالدولة وبوحداتها المختلفة . وحينما تكون الادارة مختصة بالخدمات العامة فى الدولة بصفة شاملة فهي ادارة مركزية ، ومن ثم يتعين توضيح علاقتها بالحكومة - بمعناها الضيق - وبالهيئة التشريعية التى تعد الحكومة مسئولة أمامها . وحينما تكون الادارة مختصة بخدمات معينة فى تقسيمات أو أجزاء من الدولة تصبح ادارة محلية ، وهنا يلزم توضيح علاقتها بالادارة المركزية وبالهيئات المحلية التى ترتبط بها عادة .

ويلاحظ فى بعض الدول ، مثل فرنسا ، أن الاهتمام يكون بعلاقة الادارة المحلية بالادارة والحكومة المركزية . بينما فى انجلترا نجد أن هذه العلاقة تتحدد أساسا بالهيئات المحلية المنتخبة . وفى مصر يوجد نوع من المواءمة بين علاقة الوحدات الادارية فى المحليات بالأجهزة المركزية من ناحية ، وبالأجهزة والهيئات المحلية من ناحية أخرى .

والادارة العامة فى اطار هذا المفهوم تعنى تنفيذ السياسة العامة للدولة واخراجها الى حيز الواقع . وهى تمثل مجموع النشاط والعمل الحكومى الموجه نحو أداء الخدمات العامة والانتاج الحكومى وتنفيذ

مختلف القوانين . ويترتب على هذا المفهوم نتائج هامة ، فى مقدمتها الطبيعة السياسية التى هى أهم مميزة للإدارة العامة عن غيرها من أنواع الإدارة الأخرى (١) . وطالما أن الإدارة العامة هى ترجمة السياسة العامة الى أعمال تنفيذية ، فان قدرا كبيرا وهاما من عمل القادة الإداريين والمنفذين ذو جوانب وأبعاد سياسية هامة . وهذا يعنى أن العاملين فى مجالات الإدارة العامة لا يعملون فى فراغ وإنما فى إطار المصلحة العامة ووفقا للارادة العامة للشعب .

ومن نتائج ارتباط الإدارة العامة بالسياسة العامة للدولة ، أن الإدارى مطالب دائما بأن ينظر الى مدى ارتباط عمله والنتائج المترتبة عليه بالأهداف العامة المقررة فى زمان ومجتمع معين . هذه الحقيقة ترتب ثلاث اعتبارات هامة ، يتعين على العاملين بالإدارة العامة - أى موظفى الدولة - مراعاتها والحرص عليها .

#### الاعتبار الأول : الحاسة السياسية .

ويتصل بضرورة تنمية الحاسة السياسية لدى الموظف العام . بمعنى أن يمتد تصوره وفكره واهتماماته الى استكشاف الأبعاد السياسية للموضوعات والقرارات والمشكلات التى تعرض له . وهذه الحاسة السياسية هى التى تهدى العاملين بالدولة الى توحى الغايات السياسية لأعمالهم ونشاطهم ، وإلى الحرص دوما على ربط سياسة التنفيذ بأهداف السياسة العامة المقررة .

وفقد الحاسة السياسية لدى العاملين بالحكومة يباعد بينهم وبين تفهم الغايات الحقيقية لنشاط الإدارة العامة ، باعتباره نشاطا حكوميا ذا أبعاد سياسية هامة . ويجعل القرارات - مهما كانت عملية ومنطقية - غير منسجمة مع السياسة العامة للدولة ، بل ان هذه القرارات قد تتعارض مع هذه السياسة ، وقد تؤدى الى الاضرار بها .

---

1. Paul Applepy : Policy and Administration (Alabama : University of Alabama Press, 1966), p.12.

### الاعتبار الثانى : الصالح العام :

ويتصل بحرص العاملين بالادارة العامة ، عند كافة مستوياتها التنظيمية ، على تبصر الصالح العام ، ورعايته فى مئات والاف القرارات التى يتخذونها يوميا خلال عملهم بمكاتب الدولة . ذلك أن الموظف العام لا يعمل لحسابه الخاص ، وانما للصالح العام كما تقرره التشريعات والتعليمات وطبيعة الأمور ، وليست ارادته هى التى تسود وانما ارادة الدولة التى تمثلها الوظيفة التى يشغلها .

حقيقة أن تحديد الصالح العام يبدو أمرا صعبا ، ومسألة هلامية يثور حولها الكثير من الجدل . وقد يختلف أكثر من مسئول فى تقدير ماهية الصالح العام بالنسبة للموضوع الواحد . ومع ذلك فهناك شبه اجماع على أن الصالح العام يعنى صالح المجتمع أو مجموع المواطنين أو الدولة أو أكبر فئة أو جماعة يتصل بها الموضوع أو القرار أو المشكل . كما أن هناك اتفاقا أيضا على أن الصالح العام يتقرر أفضل ما يتقرر بمعرفة الموظف المختص بالبث أو اتخاذ القرار عند المستوى التنظيمى المناسب .

### الاعتبار الثالث : العلاقات العامة الطيبة :

ويتصل بمسئولية كافة العاملين بالادارة العامة - أى بالأجهزة التنفيذية المختلفة - عن السعى الدائم والحرص الشديد على اقامة علاقات عامة طيبة ومستمرة بين منظماتهم وبين الجماهير التى تتعامل معها .

ذلك أن الموظف العام هو بمثابة سفير للحكومة ، أو الأداة التنفيذية، لدى الشعب . وبهذه الصفة يجب أن يحرص على أن يكون خير ممثل قادر على توثيق الروابط وتعزيز الثقة وتحقيق التعاون بين الحكومة والجماهير . وعلى قدر نجاح العاملين بالأجهزة التنفيذية فى أن يكونوا ممثلين مشرفين للحكومة ، يتحدد نوع العلاقات الطيبة بينها وبين الشعب . فالعاملون بأجهزة الدولة المختلفة هم حلقات الاتصال بين الحاكمين والمحكومين . وهم فى ذلك أشبه بالمعادن ، فإذا كانوا يجيدون توصيل الأفكار والسياسات والخطط ومحتويات البرامج وتوجيهات الحكومة من أعلى لأسفل ، وكذلك توصيل الاتجاهات والآراء والمقترحات والرغبات والشكاوى وما إليها من أسفل لأعلى،

فهم معادن جيدة التوصيل ، تحقق الربط بين القيادة السياسية والتنفيذية  
وبين الجماهير . والعكس صحيح .

وهنا تتجلى حقيقة هامة طالما أسئء تقديرها . وهى أن مهمة تكوين  
علاقات عامة طيبة للحكومة تصبح مسئولية كافة العاملين بأجهزة الدولة  
المختلفة عند كل المستويات .

وربما كان من الضروري عند هذا الحد أن  
نؤكد أن هذه المسئولية تقع بالدرجة الأولى على عاتق صغار العاملين ،  
الذين يقومون بحكم الوضع التنظيمى بالتعامل المباشر مع الجماهير فى كل  
دقيقة وكل ساعة ، أكثر مما تقع على عاتق كبار المسئولين . والواقع العملى  
يؤكد لنا باستمرار أن معظم مشكلات الجمهور فى علاقته بالأجهزة الحكومية  
تتصل بتعامل الناس مع صغار العاملين بالوحدات الحكومية الميدانية ، أكثر  
مما تتصل بتعاملهم مع كبار المنفذين ، بل انه فى الواقع العملى قلما يأتى  
المواطن العادى فى تعامل مباشر مع فئة كبار المنفذين والوزراء بالحكومة .

ومسئولية الموظف عن اقامة علاقات عامة طيبة للحكومة لا تتطلب منه  
القيام بأدوار بطولية أو الاقدام على تضحيات من جانبه . فالعلاقات العامة  
الطيبة أو السيئة ، أصبحت ترتبط أكثر ما ترتبط بمدى قدرة الموظف على  
إداء الخدمة على مستوى مناسب من الكفاءة مع ترك انطباعات حسنة فى  
نفس الجمهور ، أو الفشل فى ذلك . وبالتالي فهى عملية أشبه ما تكون  
بعملية كسب الأصدقاء ، تفرض على الموظف الحرص على التعامل الدمث مع  
الجمهور وإداء الخدمة بكفاءة ، ومداومة ذلك يوما بعد يوم حتى تنضج  
العلاقة الطيبة ، وتأخذ صفة الاستمرار والاستقرار .

هذه هي أهم النتائج - فى تقديرنا - المترتبة على الطبيعة السياسية للإدارة العامة . وهى فى نفس الوقت تمثل أهم حقيقة عن الإدارة العامة وأعظم تحدياتها . ويتجلى هذا بصفة خاصة فى الدول التى تأخذ بالنظام الواحد أو الدول ذات الحزب الواحد . وفى ظل هذا النوع من نظم الحكم يصبح الجهاز الحكومى - أى الإدارة العامة - هو الذراع المنفذ للنظام القائم . وعلى مدى تبصرها للأهداف العامة ، والغايات التى يتطلع إليها النظام ، وعلى قدر حرصها على تمثيل القيم التى يرفعها ، وتمشى سياسة التنفيذ مع أهداف السياسة المتوخاة ، والوفاء بالاعتبارات الثلاثة التى أشرنا إليها سلفاً . نقول على قدر التزام الأجهزة التنفيذية بكل هذا يتأكد استقرار واستمرار نظام الحكم .

وتأسيساً على ماتقدم تثار نقطة هامة وهى أن المواطن نواة المجتمع السياسى ، والمستفيد من الخدمة الحكومية . وبذلك يمكن النظر الى الإدارة العامة على أنها قائمة لخدمة مجموع المواطنين . ومن هنا تسبغ على الموظف العام صفة « الخادم العام » . ولعل عدم وضوح هذا المفهوم لدى الكثيرين من الموظفين فى مقدمة أسباب سوء الفهم بينهم وبين المواطنين .

ان الموظف العام فى كثير من الأحيان يقتصر دوره على أنه شاغل وظيفة تعطيه الحق فى سلوك معين ، أو التصرف بطريقة خاطئة مع الجمهور ، فيها تعال أو اهمال لشأنه . وهذا السلوك وذلك التصرف عادة مايكون مؤسساً على فهم خاطئ من قبل الموظف لحقيقة موضعه من المواطن، وهو أنه «خادم للشعب» . وقد أسهم فى تنمية مثل هذه الاتجاهات لدى الموظفين تفاعل عدد من العوامل السياسية والاجتماعية والحضارية والنفسية لايتسع المجال هنا لتناولها .

وهذا المسلك من قبل الموظفين - بجانب ما فيه من عدم الوعى بطبيعة الخدمة العامة - يخلق فراغا كبيرا بين الحكومة والجمهور ، ويؤدى الى كثير من سوء الفهم وضعف الثقة وعدم التعاون والانفصال ، وغيرها من الظواهر غير الصحية التى تظلل العلاقة بين الموظفين والجمهور .

## الفرق بين الادارة العامة وبين أنواع الادارة الأخرى

حاولنا فى الصفحات السابقة أن نعرف الادارة العامة • وحتى يمكن أن نحددها بجلاء ، ونستبعد ماقد يلتبس فى ذهن القارئ من مفاهيم ، فسوف نحاول أن نوضح ماتعنيه الادارة العامة أكثر فأكثر عن طريق التمييز بينها وبين أنواع الادارة الأخرى • وهذه المحاولة سوف تقتصر على ابراز الخصائص العامة والهامة لكل نوع ، دون التعرض له بما يستحق من تدقيق وشمول قد يكون موضعه المناسب غير هذا المؤلف الذى يتناول الادارة العامة بالتحديد •

### أولا : ادارة الأعمال

ادارة الأعمال تعنى ادارة أوجه النشاط الاقتصادى الخاص الهادف الى تحقيق ربح ، وهى بذلك تهتم بالتركيز على التنظيم والادارة فى المجال الاقتصادى • والادارة العامة وثيقة الصلة بالعلوم السياسية ، أما ادارة الأعمال فهى وثيقة الصلة بالدراسات الاقتصادية ، وتتم عادة بين جدران معاهد الاقتصاد والتجارة •

ويلاحظ أن كلا النوعين من الادارة يتشابهان من عدة نواح ، حيث تتماثل المفاهيم والعمليات والطرق المستعملة فى كل منهما فى أحيان كثيرة • ليس هذا فحسب ، وانما يمكن أن نضيف أيضا أن كلا النوعين من الادارة قد أثر فى النوع الآخر ، بمعنى أن هناك تأثير متبادلا بينهما • فالادارة العامة أقدم كثيرا من ادارة الأعمال حيث سبقتها بألاف السنين • وحينما نمت المشروعات الخاصة فى القرن الثامن عشر وجدت أمامها أجهزة حكومية راسخة القدم • وكانت هذه الأجهزة الحكومية برغم نشاطها المحدود وقتئذ تمثل ادارة ضخمة جدا بالنسبة لحجم المشروعات الجديدة التى استفادت بدورها من الأنماط والأنظمة الحكومية القائمة •

وخلال القرن التاسع عشر بدأ التأثير بين الادارتين يأخذ اتجاها عكسيا • فادارة الأعمال الموجهة نحو الربح لم تدخر جهدا فى سبيل تطوير

أساليبها وتحسين طرقها ، بهدف الوصول الى الكفاية الانتاجية لتحقيق أكبر قدر ممكن من الأرباح بينما بقيت الادارة العامة محافظة تؤدي خدماتها دون تطوير أو اصلاح يذكر . وهكذا أصبح من المحقق أن تتقدم ادارة الأعمال وأن تتفوق على الادارة العامة فى زمن قصير . ولم يكن بمستغرب أن تبدأ الادارة العامة فى اقتباس المبادئ والنظم المتطورة التى جاءت بها ادارة الأعمال وفى مقدمتها الاصرار على عناصر الكفاية ، وزيادة الانتاج ، والأخذ بأساليب الادارة العلمية .

على أن ادارة الأعمال بدأت فى السنوات القريبية الماضية تعيد الكرة فتقتبس من الادارة العامة بعض النظم التقدمية المتعلقة بادارة شئون العاملين ، مثل نظم التأمينات والمعاشات ، وصرف المرتبات فى فترة الأجازة المرضية والاعتيادية ، والمرتبات السنوية الثابتة .

ويمكن فهم التفاعل بين هذين النوعين من الادارة فى ضوء اعتبارين هامين : الأول ، أن المنظمات الادارية بصرف النظر عن نوع النشاط الذى تؤديه تتشابه فى نواح كثيرة مما يجعل اقتباس واحدة منها عن الأخرى عملية سهلة . والثانى ، أن الادارة العامة وادارة الأعمال تمتد أصولهما الى الجماعة الأصلية وهى الأسرة ، ومن ثم فإن الرابطة بينهما قائمة ومستمرة (١) .

على أنه يمكن ملاحظة بعض الملامح الرئيسية المميزة لكل من الادارة العامة وادارة الأعمال . هذه الملامح فى ذاتها يمكن النظر اليها على أنها أوجه الاختلاف التى تميز احدى الادارتين عن الأخرى . ويمكن اجمالها فيما يلى :

#### ١ - الاطار القانوني :

الادارة العامة محكومة بالتشريعات ، والعاملون بالخدمة العامة يعملون ويتصرفون فى حدود هذه التشريعات ، والاختصاصات والسلطات مخولة لهم بموجبها . ويترتب على هذا النتائج التالية :

1. Morroc, Berger : The Public Bureaucracy and Economic Growth, The Congress for Cultural Freedom : Problems of Administration : (Cairo; Dar El-Maaref, 1960), p.57.

(أ) ان العاملين بالخدمة العامة لا يتصرفون كما يشاءون ، بمعنى أنهم غير أحرار فى أن يفعلوا ما يعين لهم ما لم يكن متفقا مع التشريعات التى تحكم العمل .

(ب) ان التطور فى مجال الادارة العامة غير مرن اذا ما تطلب تعديلا تشريعيا ، وذلك بسبب ضرورة الرجوع الى الهيئة التشريعية وانتظار ما تقرره ، وأن عملية تعديل التشريع عملية بطيئة عادة .

(ج) قيام مبدأ المسؤولية العامة حيث تتوفر مسئولية المنفذين العاملين بالحكومة أمام الهيئات التشريعية والأجهزة القضائية والرقابية والادارية المختلفة التى لها حق التدخل كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك .

وعلى عكس ما تقدم نجد ادارة الأعمال محكومة بقرارات مجلس الادارة أو تعليمات المديرين ، وهذه يمكن تغييرها بسهولة أو عدم التقيد بها فى الأحوال التى يؤدى فيها عدم الالتزام الى منفعة للمشروع ، دون أن يترتب على ذلك أى مسئولية عامة ، وانما تكون المسئولية أمام مجلس الادارة . وهذا الوضع يجعل اداة الأعمال مرنة ويتيح لها درجة كبيرة من حرية التصرف والسرعة .

## ٢ - الهدف :

تهدف الادارة العامة الى أداء خدمات عامة . بينما تهدف ادارة الأعمال أساسا الى الربح . وينبنى على ذلك أن تقويم كفاية العمل الحكومى يكون على أساس مدى رضا الجمهور المستفيد من الخدمة العامة . وقياس هذا الرضا ليس أمرا هينا أو على الأقل ليس أمرا متاحا بسهولة ، اذ من الصعب الوقوف على حقيقة رأى العام ومداه أو قياس اتجاهاته فى كل وقت . كما أن الجمهور عادة قلما يذكر بالثناء العمل الحكومى الناجح ، بينما يجأ بالشكوى فى حالات كثيرة لأسباب وعوامل شخصية . ومع ذلك فهناك عدة وسائل لتقويم العمل الحكومى لمعرفة مدى رضا الجمهور عنه . فى مقدمة هذه الوسائل التعبير عن مدى هذا الرضا من خلال ممارسة العملية الديمقراطية عن طريق الانتخابات العامة ، حيث يقول الناس رأيهم فى الحكومة . كذلك يمكن معرفة اتجاهات الجماهير من طريق الاستفتاءات العامة ، ومن طريق ما تنقله وسائل الاعلام المختلفة ، والهيئات التشريعية،



والمجالس والهيئات الشعبية ، والشكاوى التى تصل الأجهزة الحكومية ، وتقارير أجهزة الرقابة المختلفة . وأيضا عن طريق المشرفين والرؤساء والمنفذين الذين يمكنهم دوما أن يوقفوا على رأى الجمهور فى الخدمة التى يؤدونها خلال ممارستهم لمهامهم الاشرافية .

أما وهدف ادارة الأعمال الأول تحقيق الربح ، فان معيار الكفاية فيها واضح ومحدد ويمكن بسهولة حسابه ، ويسهل تبعا لذلك تقويم الجهود المبذولة ومستوى الادارة فى قطاع الأعمال وفقا لهذا المعيار المادى الواضح . ومن ثم يمكن لادارة الأعمال أن تقوم سنويا باعطاء صورة حقيقية من واقع تقارير المحاسبين عن موقف المشروع الى الجمعية العمومية .

### ٣ - طبيعة النشاط :

نشاط الادارة العامة وعملها اخلاقى . وهو يهدف دائما الى التنمية الشاملة فى جميع نواحيها . ولاتلجأ الادارة عادة الى ممارسة انواع النشاط التى قد تتعارض مع القيم الاخلاقية او مع الذوق العام او التى قد تؤدى الى الاضرار بالمجتمع .

أما ادارة الأعمال وهدفها الربح فهى تحاول تحقيقه بشتى الوسائل، لايعلنيها فى ذلك التنمية القومية بصفة عامة أو تحقيق الرفاهية لجميع الأفراد . ومن ثم فقد تلجأ الى وسائل لا تتفق وهذه الاتجاهات . مثل الاتجار فى الخمور وادارة النوادى الليلية ونوادى القمار وانتاج الملابس الخليعة والمطبوعات الفاضحة والاتجار بها .. وما الى ذلك .

### ٤ - درجة الرشد :

ذكرنا أن الصفة الهامة للادارة العامة هى طبيعتها السياسية .. والنواحي السياسية فى الادارة العامة لها اهميتها ونتائجها . وفى مقدمة هذه النتائج أن الادارة العامة لايمكن أن تكون عملياتها رشيدة وموضوعية تماما . فلا يتصور بحال مثلا افعال الاعتبارات السياسية والاجتماعية عند اتخاذ القرارات مهما كانت البحوث والدراسات العلمية تقودنا الى نتائج وحقائق محددة . وهذه الحقيقة - كون الادارة العامة محكومة بالاعتبارات السياسية والاجتماعية والحضارية التى تؤثر فى مدى رشدها - لاتحتل نفس الدرجة

من الأهمية فى إدارة الأعمال التى يحكمها عامل الربح ، فالقرارات والتصرفات فى نطاق إدارة الأعمال تستهدف أكبر قدر ممكن من الرشد والموضوعية ، بمعنى أنها تنتقى أفضل الوسائل والسبل - مع استبعاد العوامل غير الموضوعية - لتحقيق المزيد من الأرباح سنويا .

#### ٥ - المنافسة :

ان نشاط الادارة العامة يكمل بعضه البعض . وتحرص الحكومة على توفير التنسيق الفعال بين كافة قطاعاتها وخدماتها . ولذلك يصعب تصور وجود تنافس بين مختلف القطاعات والأنشطة الحكومية . فليس من المتصور مثلا أن تنافس وزارة الزراعة الهيئة العامة للإصلاح الزراعى ، أو تنافس وزارة الصحة هيئة التأمين الصحى وهكذا .

كما أن العمل فى الادارة العامة محكوم بأنواع مختلفة من الرقابة الداخلية والخارجية ، والطرق والأساليب المرعية ، والروتين الجامد الذى لايترك مجالا لحرية التصرف ، وهذه جميعا تضى على الادارة العامة طابعا جامدا يحد من فاعليتها . وذلك على عكس ادارة الأعمال التى تحكمها المنافسة ومن ثم تتميز بطابع الجراءة ، واقتناص الفرص والمخاطرة ، والمرونة وعدم التقيد بحرفية التعليمات فى تحقيق الهدف .

#### ثانيا : ادارة القطاع العام

يمكن القول بأن الهدف من انشاء القطاع العام هو الرغبة فى ادارة شئون الدولة الاقتصادية بواسطة نوع من الادارة العامة يتحقق له المرونة والمبادأة والاستعداد للمخاطرة وخوض التجارب التى يتسم بها العمل فى قطاع الأعمال . وقد ظهر القطاع العام بصورته المحددة عندنا كاحدى السمات الهامة للتطبيق الاشتراكى .

فحيث تكون التنمية أحد الأهداف الاجتماعية الكبرى يكون من الضروري امتداد سيطرة الدولة ورقابتها الى كثير من مجالات النشاط الاقتصادى التى كانت تدار بواسطة قطاع الأعمال . وهكذا نجد القطاع العام فى الدول النامية يتحمل مسئولية تنفيذ خطط التنمية القومية الشاملة . وقد ربط شارل بقلهيم بين وجود القطاع العام وامكان التخطيط الاشتراكى من

أجل التنمية ، وهو يرى أن التخطيط الاشتراكي غير ممكن الا حين تصبح وسائل الانتاج والمبادلة الأساسية بيد المجتمع لا بيد الأفراد . وهذا يستتبع تأميم وسائل الانتاج والمبادلة الأساسية (١) .

وفى بعض المجتمعات الأخرى كان من أسباب نمو القطاع العام الضيق بالاجراءات واللوائح المالية والادارية الجامدة التى تسير عليها الأجهزة الحكومية ، واختلاف طبيعة النشاط الذى يقوم به القطاع العام عن النشاط التقليدى للحكومة مما يستدعى استخدام وسائل وأساليب متطورة .

والأصل فى ادارة القطاع العام أنها تتمتع بقسط معقول من التحرر والاستقلال يمكنها من الحركة والعمل على أسس مشابهة لتلك التى تتبع فى ادارة الأعمال .

وفى النظم البرلمانية يتحرر القطاع العام الى حد ما من رقابة البرلمان على نشاطه اليومي وعملياته المستمرة .

والمؤسسات العامة هى الوحدات الرئيسية للقطاع العام . وتعرف المؤسسة العامة بأنها مشروع اقتصادى عام له شخصية معنوية تملكه الدولة وتديره بأساليب تختلف عن الادارة التقليدية للجهاز الحكومى ، وذلك لسد حاجة عامة من حاجات المجتمع (١) .

ومدى الاستقلال والتحرر الذى يلزم أن يتمتع به القطاع العام نقطة جدل بين المفكرين . ويرى جلبرت أن الاستقلال الذى يجب أن تتمتع به وحدات القطاع العام لايغنيها من الرقابة والمساءلة ، بل هو يتضمن نوعا هاما من التقييم المتعلق بالنتائج ومدى تحقيق الأهداف ، لا المتصل بالنواحي الاجرائية والشكلية التى أتبعته .

على أن التساؤل المهم هو : كيف يمكن أن نمكن القطاع العام من السير بفلسفة ادارة الأعمال من أجل تحقيق أهدافه فى ظل نظم حكومية ادارية ورقابية جامدة ؟

---

(١) شارل بتلهم : التخطيط والتنمية ، ترجمة اسماعيل صبرى عبد الله ، ( القاهرة : دار المعارف ، ١٩٦٦ ) ، ص ١١ .  
(١) عبد السلام بدوى ( الرقابة على المؤسسات العامة ، ( القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٦٥ ) ، ص ٥ .

ولعل هذا المأزق هو الذى أثار الجدل والمناقشات الحادة فى مجلس الشعب خلال نظر مشروع قانون المؤسسات العامة الجديد خلال دور الانعقاد الثالث للمجلس . اذ أصر المسؤولون عن المؤسسات وقادة الفكر الإدارى والاقتصادى على ضرورة تحرير المؤسسات من قبضة الوزارات التى تشرف عليها ، وتفويضها مزيدا من الاختصاصات والسلطات ، وقصر مهمة الوزارة على المتابعة والتخطيط ورسم السياسة العامة ، وكان من نتائج هذه المناقشات - التى قصد بها المجلس الوقوف على رأى من يهمهم الأمر قبل الموافقة على مشروع القانون - أن أعيد النظر فى المشروع ، وأدخلت عليه بعض التعديلات التى تحقق للمؤسسات بعض المرونة فى الحركة وحرية التصرف والبت . وقد صدر القرار الجمهورى الخاص بالعاملين فى المؤسسات والشركات متضمنا هذه التعديلات .

وقد استمرت الآراء المنادية بتحرير القطاع العام تتزايد ، حتى صدر قانون الغاء المؤسسات العامة عام ١٩٧٥ .

وانه وان كان مدى استقلال القطاع العام وتحريره من سيطرة الأجهزة التنفيذية يعد مسألة نسبية تختلف من دولة لأخرى وفقا لظروفها والأحوال السائدة بها ، بيد أن الاتجاه السائد حاليا فى معظم الدول هو المزيد من استقلال المؤسسات العامة بدرجات متساوية . ويلاحظ هذا الاتجاه واضحا فى الدول الرأسمالية مثل أمريكا وبريطانيا وكندا .

وقد قام بعض الكتاب بإبراز الخصائص الهامة للمؤسسات العامة فيما يلى (١) :

١ - تمتع المؤسسات العامة بميزات مالية لا تتوافر للأجهزة الحكومية العادية وهى :

(أ) مرونة رأس المال

---

(١) محمد سعيد أحمد : إدارة القطاع العام كأحد مداخل التطوير الإدارى ، « مؤتمر القادة الإداريين » ، دمنهور ، ١٦ - ١٩ أبريل ١٩٦٥ ، ( القاهرة : مطبعة التقدم ، ١٩٦٥ ) ، ٢٢٧ - ٢٢٨ .

(ب) تحررها فى التعاقد .

(ج) تحررها من الروتين الحكومى فى اجراءات الشراء .

٢ - التحرر من قيود التوظيف السائدة فى الجهاز الحكومى .

٣ - وجود مجلس ادارة .

٤ - التحرر من تدخل الهيئة التشريعية .

٥ - خضوعها لاجراءات التقاضى امام المحاكم .

على ان هذه الخصائص او بعضها على الاقل ليست مطلقة . ولو جاز تطبيقها فى زمن معين فان تطبيقها فى الوقت الحاضر يعترضه الكثير من العقبات . كما ان بعضها لايتماشى مع الفلسفة والسياسة الاجتماعية والاقتصادية لكثير من البلاد التى طبقت الاشتراكية . مما ادى الى اتجاه هذه البلاد نحو وضع تشريعات وتنظيمات للمؤسسات العامة تتلاءم مع ظروف التغيير الاجتماعى بها والاهداف التى تتطلع اليها . ومن الامثلة المفيدة فى هذا الصدد : الهند ويوغوسلافيا وباكستان وكوبا ومصر .

والى جانب هذه الخصائص الهامة التى يستمتع بها القطاع العام ، توجد صور عامة لتدخل الحكومة فى ادارة هذا القطاع . وفى مقدمة هذه الصور التدخل فى رسم السياسة العامة للمؤسسات العامة ، والتدخل فى سياسات الاسعار ، والتدخل فى السياسات المتعلقة بشئون العاملين ، واخيرا التدخل فى السياسات المالية للمؤسسات العامة (١) .

ويمكن القول بان القطاع العام قد مر بمرحلة تجريبية على نطاق واسع بعدد من الدول . وقد تمكن من حل عدد من المشاكل ، واوجد عددا جديدا منها ، فى مقدمتها مايتصل بعلاقته بالأجهزة الحكومية وبالهيئة التشريعية . ويبدو ان الوصول الى الحل السليم الذى يوفق بين استقلال القطاع العام وتحرره وبين الرقابة السياسية عليه لم تحققه بعد معظم الدول . ومازالت عملية التكيف تأخذ طريقها الى الصقل والنضوج مما اثمر فى ظهور قطاع الأعمال العام بمصر وغيرها من الدول .

(١) المرجع السابق ، ص ٢٢٩ - ٢٢٣ .

### ثالثا : قطاع الأعمال العام (١)

يعتبر صدور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام ولائحته التنفيذية حدثا هاما معلنا مولد نظام جديد اشبه الى حد كبير بالقطاع الخاص في أهدافه وإدارته وعلاقته بالعاملين فيه . وبصدور هذا القانون تحول أمر إدارة القطاع العام من قبضة الحكومة الى الشركات القابضة والشركات التابعة لها والى الجمعيات العمومية الخاصة بكل من هذه الشركات ، كما تحرر من تدخلها فى إدارته ، وبصفة خاصة من تدخل وزارتى التخطيط والمالية . وأصبح المالك لهذه الشركات هم حملة الأسهم ، والجمعية العمومية هى المسئولة .

وهذا الاتجاه فى انشاء قطاع الأعمال العام أخذ فى الانتشار فى كثير من دول العالم . فقد ظهر مصطلح «الخصخصة» ، أو التخاصية ، أو التخصيصية» أو ما يطلق عليه "Privitization" لأول مرة عام ١٩٨٣ ، وتم تعريفه على أنه تحويل الأعمال والمشروعات الحكومية الى الملكية الخاصة . ثم أخذ هذا المصطلح يتطور ليضم مفهوما أشمل يرمز الى أسلوب جديد فى النظر الى متطلبات وحاجات المجتمع ، وإعادة النظر فى دور الحكومة فى تلبية هذه الحاجات . وهذا يعنى الاعتماد أكثر فأكثر على المؤسسات الخاصة بدلا من المؤسسات الحكومية لمواجهة متطلبات المجتمع والأفراد (٢) .

إن انشاء قطاع الأعمال العام هو العملية التى يتم من خلالها تقليص دور الحكومة وتدخلها ، وزيادة دور قطاع الأعمال العام فى امتلاك وإدارة شركات القطاع العام . وتوجد أسباب وضغوط لها مبررها أسهمت فى انشاء هذا القطاع أى فى الاتجاه نحو «الخصخصة» ، فى مقدمتها الرغبة فى الوصول الى حكومة أفضل من حيث اقتصاديات الإدارة وتكلفتها ، ومعالجة أمور الانفاق الحكومى والمديونية ، والتقليل من تدخل الدولة فى

---

(١) تطلق مسميات مختلفة على هذا القطاع منها - على سبيل المثال - الخصخصة ، التخصيصية ، التخاصية .

(٢) ي.س. سافس : المفتاح لحكومة أفضل . ترجمة ساره أبو الرب ، ( عمان : مركز الكتب الأردنى ، ١٩٨٩ ) .

أوجه النشاط الاقتصادي ، وتوجيه الانفاق الحكومي نحو مجتمع أفضل قادر على تلبية الحاجات والخدمات العامة بمستوى أعلى من الكفاءة ، وانهاش الحياة الاقتصادية بالمجتمع من خلال توجيه قدر أكبر من الانفاق الحكومي الى القطاع الخاص . هذا في ظل معطيات وظروف جديدة تقوم على أسس الاقتصاد الحر واليات السوق القائمة على المنافسة الكاملة وقوى العرض والطلب والحد من تدخل الدولة في ادارة الاقتصاد القومي .

ولاشك أن التحول من القطاع العام الى قطاع الأعمال يثير العديد من القضايا الخاصة بكيفية وأسلوب «الخصخصة» . ذلك أن نجاح هذا التحول يعتمد بالدرجة الأولى على مدى تفهم وتقبل هذا التحول وعلى أسلوب التنفيذ . وليس على مجرد الأخذ بالمبدأ ذاته . فالمبدأ قد يختلف في التنفيذ وبالتالي في اثاره وفقاً للأساليب العملية وتوقيت تنفيذها . كذلك فإن الاجراءات التنفيذية لا تتصل فقط بأمور فنية من الأجدر تركها للمفنيين ، بل الحقيقة أن لها جوانب سياسية هامة ومن الضروري أن يتوفر لها أكبر قدر من الاقناع العام (١) .

وبموجب قانون قطاع الأعمال العام ، تتولى الشركات القابضة التي حلت محل هيئات القطاع العام القيام بالدور الأكبر في تنفيذ قانون قطاع الأعمال العام . ويتوقف نجاح تنفيذ هذا القانون وتحقيق أهدافه على مدى نجاح الشركات القابضة في أداء دورها المحدد لها في القانون باعتبارها صاحبة رأس مال الشركات التابعة ، والجهة التي تتولى تكوين وإدارة محفظة الأوراق المالية للشركات التابعة ، وتقوم برسم السياسات الانتاجية والتمويلية والتسويقية لنشاط هذه الشركات (٢) .

---

(١) حازم الببلاوى : « المتخصيصية ، الاجراءات التنفيذية لا تقل أهمية » جريدة الاهرام : ١٩٩٢/١/٢٣ ، ص ٨ .  
(٢) حسنى حافظ عبد الرحمن : « قطاع الاعمال العام حاضره ومستقبله » ، ( القاهرة : الاهرام الاقتصادي ، ملحق خاص ، ٧ سبتمبر ١٩٩٤ ) .

#### رابعاً : ادارة الهيئات والمنظمات الخاصة

يوجد مجال رابع للادارة يقع بين الادارة العامة وادارة الأعمال . وهذا النوع من الادارة يشمل أوجه النشاط الادارى الذى يتوافر فى بعض المنظمات الدينية مثل جمعية الشبان المسلمين وجمعية الشبان المسيحيين ، وفى المنظمات المهنية المختلفة مثل نقابة المعلمين ونقابة المهندسين ونقابة الأطباء ، وفى الجمعيات والهيئات والمؤسسات التى تهدف الى رعاية مصالح أعضائها أو أسرهم من النواحي الاجتماعية والثقافية والاقتصادية .

ويلاحظ أن هذا النوع من النشاط يختلف عن الادارة العامة فى أنه لا يهدف الى أداء خدمات عامة ، وإنما يهتم بفترة خاصة من المواطنين . ويختلف أيضاً عن ادارة الأعمال من حيث أنه لا يهدف الى تحقيق أرباح بمفهومها العام وإنما يوجه دخله نحو رعاية المنتمين اليه هم وأسره .

ويمكن تقويم نجاح هذا النوع من الادارة بمدى رضا الأعضاء المنتمين الى المنظمة ، هذا الرضا يمكن تبينه عادة من نتائج عملية الانتخاب الدورية لأعضاء مجالس الادارة أو من قرارات الجمعية العمومية ، أو ما الى ذلك .

#### خامساً : الادارة الدولية

الادارة الدولية ميدان حديث نسبياً من ميادين الادارة له مقوماته وظروفه ومشكلاته الخاصة به والادارة الدولية لا يقصد بها ادارة الأعمال التى على نطاق دولى ، ولا يقصد بها كذلك ادارة الموظفين الذين يمثلون حكوماتهم فى مجالات دولية ، إنما يقصد بها ادارة المنظمات التى لها صفة دولية ، والتى لا تتبع أياً من الحكومات التى تعمل بها . ومن أمثلة ذلك الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة التابعة لها ، وجامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحدة الأفريقية ، وما الى ذلك .

هذه المنظمات ، وقد زاد عددها خلال السنوات الأخيرة ، لها من اصول الادارة وقواعدها ما لانصافه فى مجال الادارة العامة بمفهومها



المألوف . فهذه الهيئات الدولية تعمل على تحقيق أهداف جاءت فى ميثاقها أو دستورها وتهدف عادة لخدمة المجتمع العالمى بأسره أو جزء معين منه ، وهى تستخدم فى سبيل ذلك امكانيات تسهم فى تقديمها دول عديدة . هذه الامكانيات ، مادية أو بشرية ، تحتاج ادارتها الى تخطيط وتنظيم وتنسيق واشراف ورقابة ، للوصول الى تحقيق أهداف المنظمة الدولية .

وتعدد مصادر هذه الامكانيات ، واختلاف الدول التى تقدمها ، يثير مشكلات من نوع خاص فى ادارة هذه المنظمات . كما أن اتساع الرقعة التى يغطيها نشاطها وانتشار هذا النشاط فى جهات متعددة موزعة فى أنحاء العالم يعطى هذا اللون من الادارة ميزات معينة ويستلزم تنظيمات ومعايير خاصة ، كما تبرز مشكلات قد لانصافها فى النشاط الحكومى الموجه لتحقيق الأهداف السياسية لدولة بذاتها .

ولعل من أهم المشكلات التى تثور فى مجال الادارة الدولية وتثير اهتمام دراسى الادارة ، هى تلك المسائل المتعلقة بشئون العاملين وتنظيمهم . فالعاملون بهذه المنظمات يختارون من بلدان متعددة ومناطق متباعدة ، ويعملون كذلك فى جهات مختلفة قد تتباين تماما عن الجهات التى عاشوا فيها أو عملوا بها من قبل . وهم يمثلون حضارات وثقافات متباينة ، ويتكلمون لغات مختلفة . هذا التفاوت والاختلاف وان كان يسهم فى تحقيق الأهداف الدولية للمنظمات ، الا أنه يثير من الناحية الادارية انواعا من المشكلات والصراعات ، منها مدى عمومية معايير الاختيار والكفاية ، ومنها كثرة عوائق الاتصال لتعدد اللغات والثقافات والخبرات والحضارات ، ومنها وجوب تغطية رقعة واسعة جدا فى العمل ( خصوصا بالنسبة للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ) ، وهذا يعنى نقل العاملين الى جهات متفرقة تختلف تماما عما تعودوا عليه ، مما يستلزم وضع قواعد خاصة تكفل قدرا من العدالة فى نظم الأجور والمكافآت والمزايا والتسهيلات . . الخ . فمن الطبيعى أن الموظف الذى يذهب ليعمل فى مدينة مثل لندن أو نيويورك تختلف ظروفه وأعباءه الاجتماعية والمادية والشخصية عن الذى يذهب ليعمل فى اكرا أو صنعاء مثلا .

ومن هنا لزم وضع تنظيم دقيق لنقل الموظفين وحقوقهم المترتبة على هذا

النقل ، وبدلات الانتقال لهم ولأسرهم وتعليم أولادهم . والدخول فى اتفاقيات مع الدول المختلفة التى يعمل بها الموظفون الدوليون لتحديد معاملتهم وتسهيل عملهم وانتقالهم ، الى غير ذلك من القواعد الخاصة بهذا الوضع الذى لاتتعامل فيه دولة مع أخرى ولكن دولة مع هيئة دولية .

ومن أهم المشكلات التى تثور فى هذا المجال مشكلة الولاء الوظيفى . فالموظف الذى يعمل فى مجال دولى واستعانت به هيئة دولية مقابل أجر معين للتعاون فى تحقيق أهداف دولية ، يفترض أن يكون ولاءه متجها لتحقيق أهداف هذه المنظمة . ولكنه فى الوقت نفسه مواطن لبلد يحس بالانتماء اليه والولاء له ولديه مشاعر وطنية واتجاهات سياسية معينة . فكيف يمكن أن يطالب بجعل ولائه الأول للهيئة الدولية التى يعمل بها وليس لبلده ووطنه ؟ وهل يمكن بمجرد صدور قرار تعيينه فى مثل هذه الهيئة أن يتحول ولاؤه لها ؟ وهل من السهل أن يتعامل مثلاً موظفان دوليان أحدهما من الهند والآخر من باكستان فى أثناء اشتعال أزمة بينهما دون أن يكون كل منهما متأثراً بالمشكلات القائمة بين البلدين ؟

وماذا يمكن أن يكون عليه شعور موظف دولى من كوبا مثلاً تجاه زميل له أمريكى عندما تتفاقم أزمة بين بلديهما ؟

وهل من السهل أن يشعر مواطن عربى يعمل بالأمم المتحدة بمشاعر الزمالة تجاه آخر اسرائيلى لمجرد أنهما يعملان معا فى نفس المنظمة الدولية ؟

ومن المشكلات الأخرى التى تثيرها الوظيفة الدولية مسألة المقارنة عند الاختيار للموظائف بين اعتبار الكفاءة وبين اعتبار آخر يثور بالنسبة للإدارة الدولية فقط ، وهو اعتبار التمثيل الجغرافى . فهل من الضرورى ملء وظائف معينة من مواطنى بعض الدول حديثة الاستقلال مثلاً لمجرد وجوب تمثيلها حتى ولو لم تتوافر فيهم درجة الكفاءة المتاحة بالدول الأخرى ؟

وهل من سلامة الإدارة أن يرفض استخدام مواطن عربى مثلاً بالأمم المتحدة فى وظيفة يصلح لها تماماً لأن هذه الوظيفة من نصيب الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها تنفع نسبة أكبر من نفقات الأمم المتحدة ؟

ويبرز نوع آخر من المشكلات حينما تدعو الحاجة أحيانا الى الاستعانة بقوات دولية أو بموظفين دوليين لمهام مؤقتة • فما هي حقوق هؤلاء وواجباتهم؟ وما هو موقفهم بالنسبة للهيئة الدولية ، والعمل الدولى والحقوق والواجبات والمسئوليات التى يتمتع بها الموظف الدولى ؟

ومن المشكلات الأخرى التى تبرزها الوظيفة الدولية مايرتبط بموضوع الحصانة الدبلوماسية التى يتمتع بها أو يمكن أن يتمتع بها الموظف الدولى فى البلاد المختلفة التى يعمل بها • إذ أن الحصانة تقوم عادة على أساس المعاملة بالمثل بين حكومة وأخرى بحيث يتمتع دبلوماسيو كل بلد بالحصانة أثناء وجودهم على أرض البلد الآخر • أما فى حالة المنظمة الدولية كالأمم المتحدة ، فالعلاقة تصبح بين دولة وهيئة دولية ، وهى بالتالى ليست علاقة تبادلية ، وإنما تتوقف الى حد كبير على علاقة الدولة صاحبة السيادة بالمنظمة الدولية • ومدى ايمانها بأهدافها ورغباتها فى التعاون معها • وهذا يؤدى أحيانا الى عدم المساواة فى امتيازات العاملين الدوليين بدول مختلفة •

كل هذه وغيرها أمور تثير مشكلات وموضوعات تختص بها الادارة الدولية • فمن الواضح أن اختيار الموظفين الدوليين وترقيتهم ونقلهم والاستغناء عنهم ومكافاتهم ، والنواحى المتعلقة بولائهم والتزاماتهم وروحهم المعنوية واتصالاتهم ، وما الى ذلك ، مسائل ذات طابع خاص • وهذا النوع من الادارة تختص بدراسته وبحثه الادارة الدولية التى أصبحت اليوم ميدانا جديدا من ميادين نشاط الادارة •



## الفصل الرابع

# تطور الإدارة

كان للإدارة منذ القدم أهميتها بالنسبة للمجتمعات المنظمة وبالنسبة لتطور هذه المجتمعات . والمعلومات التي وصلتنا عن الحضارات القديمة تدل على وجود نوع من التنظيم الحكومي المتطور في تلك الحضارات . فمن طريق الإدارة والتنظيم أمكن لبناء الأهرام أن ينفذوا أضخم مشروع في تاريخ الحضارات القديمة . ذلك أن بناء الأهرام قد تطلب عملا إداريا وتنظيميا رائعا للغاية .

ولعله مما يدعو إلى التأمل أن قدماء المصريين قد عرفوا أنماطا متقدمة من الإدارة . فهم مثلا قد استعملوا التخطيط من أجل التحكم في الموارد المتاحة . وفي جزيرة أسوان بمجرى النيل عند مدينة أسوان دليل قائم على تقدم أساليب الإدارة في تلك الحقب الفرعونية السحيقة . فعلى صخور هذه الجزيرة نحت بالهيروغليفية مقياس يوضح منسوب مياه النيل . وبواسطة

هذا المقياس كان المصريون القدماء يقدرون مستوى الفيضان وكمية المياه ، ومن ثم يقدرون مساحة الأراضي التي ستروى ربا دائما ، وتلك التي ستروى رى الحياض ، ثم يقررون نوع المحاصيل التي سوف يزرعونها فى كل أرض منها . ويعملية حسابية كانوا يقدرون كمية حصاد العام ، ومنها يعلمون مقدما الإيرادات ويقومون الموقف ، وهل سيكون هناك فائض غلال يدخل المخازن ، أم قحط ومن ثم تفتح المخازن ليقدّم الغلال المخزون للشعب ، أم أن الحال سيبقى على ما هو عليه (١) . وهذه العملية تماثل الى حد كبير عملية التخطيط فى العصر الحديث ، حيث يتدخل الانسان لتنظيم نواحي الحياة وتشكيل المستقبل بطريقة مثلى تتفق مع أمانيه وتوقعاته .

وهكذا ظهرت نماذج ادارية وتنظيمية متقدمة فى حضارة مصر القديمة، كما وجدت فى غيرها من الحضارات . ففي الصين القديمة عرف أقدم نظام فى التاريخ لشغل الوظائف العامة على أساس عقد امتحانات بين المتقدمين للدخول فى الخدمة العامة واختيار الأصلح (٢) . وهو اجراء تقدمى جدا لم تعرفه الدول الحديثة الا فى القرنين التاسع عشر والعشرين .

واذا كانت الادارة العامة قديمة قدم الحكومات ، فان نموها سار مع نمو الدولة . ففي أبسط المجتمعات لا توجد ادارة عامة لأنه ليس لدى الأفراد ما يمكن أن يديرود . ولكن حينما ينمو حجم المجتمع أو يزداد تعقيدا تصبح الادارة ضرورية . حدث هذا عندما توسعت أملاك الزعماء والملوك ، وعندما شرع الناس فى الاشتراك فى الأعمال الجماعية التى تحتاج الى تنظيم وإشراف . والادارة العامة التى من هذا القبيل كانت تعكس سطوة الحكم وتُدور فى كثير من الأحيان حول تحصيل الضرائب وتجهيز الجيوش . وقد تقوم أيضا ببعض الأعمال الانشائية العامة . يؤكد هذا المعنى هذه الرواية عن جابى الضرائب فى عهد قدماء المصريين .

« ها قد نزل الآن جابى الضرائب ليسجل المحصول ومعه مساعده يعملون العصي ، ورجال الشرطة يحملون سعف النخيل ويرددون : « اتنا

---

(١) يمكن أن نستشف بعض هذه المعانى من قصة سيدنا يوسف .

2. Albert Lepawaky : Administration, (New York : Alfred Knopf, Inc., 1949), pp. 78-81.

حنطة • ومن عصى من المكلفين بالضريبة كان يطرح أرضاً ويجلد ثم يربط ويرمى به فى الماء (١) •

والادارة العامة فى معناها الأخص تظهر عندما تصبح أملاك الزعيم أو الملك - أو جزء منها - بالقدر الذى لا يمكنه هو وعائلته من أن يستغلوها أو يديروها ، فلا تدار بواسطة الخدم أو التابعين ، وإنما تنتقل إدارتها الى موظفين عموميين •

وبالرغم من أن هذا الانتقال من ملكية الحاكم الى الملكية العامة قد يبدو خطوة ثورية من الناحية النظرية ، إلا أنه كثيراً ما يكون فى الواقع تطوراً ويمر بمراحل انتقالية تستغرق قروناً • وليس من المحتمل أن تظهر الادارة العامة بمفهومها هذا الا متى بلغ نظام المجتمع الاقتصادى مرحلة معينة من تطوره ، وأن كان السبب المباشر المؤدى اليها هو سبب فكرى عقائدى أساسه الفكرة العامة بأن أنواعها معينة من الممتلكات تخص المجموع بما يندخض نظريات الحكم المطلق "Absolutist Theories" (٢) •

وعندما يحدث مثل هذا التحول تولد الادارة العامة • فالرجل الذى كان يعمل سلفاً كخادم للزعيم أو للملك يدير شئونه الخاصة ، يصبح نتيجة لهذا التحول - من وجهة النظر الادارية - موظفاً عاماً • وبصفته خادماً للملك عاملاً باسمه ، كان وفقاً للنظام السابق ، أعلى مرتبة ومنزلة من الجمهور • بينما يفترض فى الموظف العام أن يصبح خادماً للجمهور أو خادماً عاماً "Public Servant" ، إذ أنه يقوم بعمله باسم الشعب ولمصلحة الشعب •

أن تطور الادارة العامة فى وقتنا الحاضر لا ينشأ عن حقيقة كون عدد الأمم التى تسعى لتحكم ذاتها ديموقراطياً هو أكبر منه فى أى وقت مضى

---

(١) المرجع السابق ، ص ٨٩ •

(٢) مثل هذه التغييرات احتاجت انجلترا الى تسعمائة سنة لأكملها ، بينما تم هذا فى بعض الدول العربية - المملكة العربية السعودية - خلال جيل واحد •

فحسب ، مع أن هذا العامل وحده مبرر كاف للأهمية التى تعطى لها ، وإنما  
أيضاً يسبب التغيير الاجتماعى الهائل الذى يجتاح المجتمع الإنسانى • والذى  
لا يمكن التكهن بما ستصل إليه نتائجه النهائية •

وفى الماضى كان تعامل الفرد مع الحكومة عن طريق موظفين شبيه  
مستغلين مارسوا سلطات واسعة ، سواء خولت لهم بصفة شرعية أم لا •  
ولكن فى عالمنا المعاصر أصبحت معظم معاملات الفرد ومصالحه مع منظمات ،  
حيث يلجأ الفرد فى انجاز أى عمل الى موظفين عموميين قد لا يمت لهم  
بأى صلة • وهؤلاء الموظفون يمثلون منظماتهم التى تخولهم سلطات معينة  
تستعمل فى حدود القانون •

وإذا كان سير هذا التطور ، الذى يبتعد بالمعاملات عن العلاقة الشخصية  
والمعانى الإنسانية ما يزال بطيئاً فى بعض البلاد بالنسبة لما هو عليه فى  
مجتمعات أخرى ، فلا بد أن تتسارع خطاه فى المستقبل القريب بفعل ظروف  
التغيير التى تجتاح معظم المجتمعات النامية •

ولهذا التطور الاجتماعى أهمية بالنسبة للإدارة العامة • فالسواد  
الأعظم من المنظمات المتزايدة هى منظمات عامة تعمل بواسطة موظفين  
عموميين • وهؤلاء الموظفون الذين يشكلون الجانب الإنسانى فى هذه  
المنظمات المجردة يقع على عاتقهم واجب أدبى كبير من حيث معاملة الجمهور  
بدرجة مناسبة من الود والإنسانية ، وعليهم أن يقاوموا اتجاهات المعاملة  
الجماعية والنظرة اللاشخصية الى الآخرين ، والتى تنتج عادة من ضخامة  
المنظمات وضخامة أعداد المتعاملين معها •



## تطور الادارة فى العصر الحديث

ان العرض الذى نقدمه فى الصفحات التالية لتطور الادارة لا يهدف الى تقصى حالها فى الحضارات القديمة ، ولا حتى فيما يلى تلك الحقب المدفونة فى طيات متراكمة من الماضى ، فمثل هذه الدراسة التاريخية قد يتاح لها المجال مستقبلا . والذى يهمنا هنا من دراسة التاريخ هو الوصول الى تلك الفترة التى بدا عندها تطور الادارة فى العصر الحديث . وهذا التطور يتناول جانبين هامين :

الاول : تطور الادارة من حيث القائمين بها . ونركز فيه على : نظام الصلاحية فى الاختيار .

الثانى : تطور الادارة من حيث اساليبها . ونركز فيه على : الادارة العلمية ، والعلاقات الانسانية ، وادارة النظم .

### اولا : نظام الصلاحية فى الاختيار للخدمة العامة

تفيد المعلومات التى وصلتنا عن الادارة فى العصور الوسطى ، ان نظام الاقطاع الذى كان سائدا فى تلك الفترة وخاصة فى أوروبا ، كان قائما على أساس ان الملك يحكم بوساطة الأمراء الذين يمتلكون الاقطاعيات بما عليها من حرث ونسل ودابة . وفى مقابل هذا كان كل أمير يقدم سنويا عددا من الجنود وكمية من المال . وقد استمر هذا الوضع فترة من الزمن ، الى ان توسع ملوك بعض الدول - خاصة بروسيا - فى الفتوحات وغزو الدول الأخرى .

وكان من نتائج الفتوحات والتوسع الحربى ان ظهرت حاجة الملوك الملحة الى المزيد من المال والجنود ، والى ضرورة الاعتماد على عدد من الموظفين يؤدي المهام المتزايدة للدولة ، والخدمات الجديدة التى لم تكن نمارسها من قبل حينما كانت وظيفتها مقصورة على مجرد جمع الضرائب والدفاع . وازاء هذه الحاجة المتزايدة بدأ الملوك يعينون فى الوظائف العامة ، واخذوا يعتمدون على انفسهم فى تجنيد الرجال وجباية الاموال .

ولكى ينشئ الملك جهازا اداريا من العدم، ولكى يضمن ولاء هذا الجهاز

لشخصه واثتماره بأمره ، تمت التعيينات بالخدمة العامة على أساس متحيز تماما وفى نطاق مغلق . فقد بدأ الملوك الاختيار للوظائف العامة من بين الأقارب والأصهار والأصدقاء ورجال البلاط الملكى والحاشية العسكرية ، وأقربائهم وأصهارهم وأصدقائهم . وهكذا بقيت طوائف الشعب المختلفة خارج مجال الاختيار وحرمت من الوظائف العامة .

ويطلق على هذا النظام شغل الوظائف العامة « النظام الفاسد Spoil System » لأن التعيين كان يتم على أساس واحد من ثلاث اعتبارات شخصية بحتة وغير موضوعية فى شغل الوظائف العامة تشمل :

تعيين الأقارب "Nepotism"

تعيين المعارف والأصدقاء "Patronage"

تعيين الأنصار السياسيين "Favouritism"

وكان من نتائج ممارسة هذه السياسة فى التعيين سوء الخدمة العامة وفسادها . مما أدى الى ردود فعل سيئة لها . وقد تمثلت ردود الفعل هذه فى ضغوط قوية واقعة على الملوك والحكومات للعدول عن هذه الطريقة الجائرة ، وتطوير نظم الخدمة العامة ، وإتاحة الفرص المتكافئة لذوى الكفاية من أبناء الشعب لتولى شرف خدمة الدولة .

وكان فى مقدمة ردود الفعل ثورة الجماهير التى حرمت من تولى المناصب العامة والوظائف الحكومية . وقد أصبحت الجماهير فى مقدمة القوى الضاغطة الهائلة على حكوماتها مطالبة بتوفير نوع من العدالة فى شغل الوظائف قائم على أساس « تكافؤ الفرص » واختيار أصلح العناصر لأداء الخدمة العامة .

ومن ناحية أخرى كانت الثورة الصناعية قد أحدثت أثارها الطيبة فى الانتاج وأدرك رجال الأعمال أن كفاية الإدارة فى مقدمة العوامل التى تمكنهم من تحقيق ربح متزايد ، وكفاية الإدارة مرتبطة تمام الارتباط باختيار أصلح العناصر لأداء العمل . وهكذا سارت إدارة الأعمال فى هذا الطريق التقدمى شوطا بعيدا . بينما بقيت الإدارة الحكومية متخلفة . وسرعان ما تنبه رجال الأعمال الى هذا التخلف ، ومن ثم أصبحوا أيضا قوى

ضاغطة - الى جانب الجماهير - تدفع الحكومة فى اتجاه الاصلاح وتطوير اساليبها فى التعيين بالخدمة العامة . وقد حفز رجال الأعمال على هذا عاملان هامين :

الاول : أن نجاح المشاريع وكفايتها مرتبط الى حد كبير بمدى كفاية الخدمات الحكومية التى تستفيد منها هذه المشاريع ، مثل خدمات النقل والامن والانارة والمياه والمواصلات والاتصالات والتعليم والصحة وما اليها . وكان من الضرورى أن تهتم الحكومة بتوفير هذه الخدمات وتحسينها حتى لا تتأثر المشروعات .

الثانى : أن رجال الأعمال يدفعون ضرائب سخية للحكومة ، ولذلك فهم يتوقعون أن تحسن الحكومة استخدام ما تحصله منهم وأن تنفقه خير انفاق ممكن .

وتحت ضغط الجماهير ورجال الأعمال ، وامام التقدم الواضح الذى احرزته ادارة الأعمال برغم حداثة عهدها ، اضطرت الحكومات أن تعدل تدريجيا عن النظام الفاسد فى التعيين بالوظائف العامة . وكانت انجلترا فى مقدمة الدول التى اخذت « بنظام الصلاحية Merit System » للتعين فى الحكومة فادخلته سنة ١٨٥٢ ، ثم تبعتها فرنسا ( ١٨٨٢ ) ، فالولايات المتحدة ( ١٨٨٣ ) .

وقد اقترن دخول هذا النظام فى أمريكا بصدر قانون الخدمة المدنية فى ذلك العام . وتضمن القانون مبادئ هامة منها انشاء هيئة مستقلة للخدمة المدنية ، والاختيار على أساس امتحانات المسابقة ذات الصبغة العملية ، وتحديد فترة اختبار للموظف الجديد يكون فيها تحت الملاحظة ، واعفاء الموظفين من التبرع للأحزاب السياسية ، وتفضيل المصابين من المحاربين فى الوظائف العامة .

ويلاحظ أن مصر تأخرت كثيرا فى الأخذ بهذا النظام . فقد استحدثته سنة ١٩٥١ بعد صدور القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وانشاء ديوان الموظفين فى نفس العام ، ولم يبدأ تنفيذه جديا الا فى أغسطس ١٩٥٢ بعد قيام الثورة .

ويعتمد نظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين على عقد امتحانات مسابقة للمتقدمين للحصول على الوظيفة بعد الاعلان عنها . هذه الامتحانات تختلف فى طبيعتها ومضمونها وأسلوبها من منظمة لأخرى ، وباختلاف الوظائف والأعمال . وتقوم ادارات شئون العاملين عادة بالاعلان عن الوظائف بالصحف أو المجلات العلمية أو الأماكن التى يتردد عليها جمهور معين من المتخصصين أو الفنيين بالجامعات والنقابات الفنية ، ويتم التعيين فى الوظائف من بين أوائل الناجحين المستوفى لباقي الشروط المقررة .

ويعد الأخذ بنظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين بالحكومة علامة طريق هامة فى تاريخ تطور الإدارة العامة وذلك لما حققه من أهداف يمكن اجمال أهمها فيما يلى :

١ - اختيار أصح العناصر من بين الموارد البشرية المتاحة لتولى الوظائف العامة . وليس بخاف أثر هذا الاجراء على كفاية الخدمة العامة .

٢ - تحقيق تكافؤ الفرص ، بمعنى أن الوظيفة العامة أصبحت حقا لمن هو أهل لها بصرف النظر عن أصله أو نسبه أو صلاته . وقد أدى هذا بدوره الى اتجاه الخدمة العامة نحو الديمقراطية .

٣ - توفير العوامل التى تمكن من اختيار الخدمة العامة كمهنة مستقرة مع امكان التخصص فى هذا المجال (١) . فالاعتماد على نظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين بوظائف الحكومة أبعدها عن أن تصبح مكافاة لبعض الأشخاص والفئات . وحدد طريقا واضحا وسليما للوصول اليها ، وبذلك استقرت الخدمة العامة كمهنة يمكن أن يتطلع اليها من يرغب فيها وأهل لها .

وتأخذ أغلب دول العالم الآن بنظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين بالخدمة العامة ، فيما عدا المناصب التى تشغل على أساس سياسى ، كما هو الحال فى مناصب الوزراء والمحافظين .

---

1. O. Glen Stahl: Public Personnel Administration. (New York : Harper and Brothers, 1966) p. 24.

## نظام الصلاحية والتطبيق الاشتراكي :

يلاحظ أن التطبيق الاشتراكي في مصر قد رتب مسئولية الدولة عن تحقيق العمالة الكاملة . بعد أن أصبحت تمتلك معظم فرص العمل . ولهذا لجأت الحكومة الى اتباع سياسة جديدة هادفة الى تعيين جميع الخريجين وإتاحة فرص عمل متساوية لهم جميعا . وبالرغم من عدالة هذا الاجراء ، وإنسانيته ، وتسليمه بالأمر الواقع ، إلا أنه قد أدى الى عدد من النتائج التي تؤثر على كفاية الخدمة العامة ، وذلك على النحو التالي :

١ - ان سياسة تعيين الخريجين جميعا لم تقم على أساس التخطيط العلمى للقوى العاملة بالدولة بحيث يوجه الخريجون وجهة المجالات والوظائف التى تناسب تخصصاتهم ، وبالأعداد التى يتطلبها انجاز العمل ووفق معدلات أداء مقررّة .

٢ - اذا كان تعيين الخريجين بالجملة يضمن لحملة الشهادات العليا فرصة الحصول على الوظيفة العامة ، بصرف النظر عن مدى رغبتهم فى الوظيفة وملائمتهم لها وقدرتهم على ممارسة اختصاصاتها ، فإن هذا الاتجاه يجعل الدولة اشبه بفاعل الخير ، ويؤدى بالشباب من خريجي الجامعة الى أخذ الأمور ببساطة ، وربما الى نوع من السلبية تجاه مستقبلهم . فالحصول على الوظيفة - وهو أمر هام بالنسبة للخريج - أصبح يتقرر فى دوره وفق روتين عام . وأصبح الخريج الجديد متأكدا من الحصول على فرصة العمل ، استعد لها أم لم يستعد ، سعى اليها أم لم يسع .

٣ - ان تعيين الخريجين ، كل الخريجين ، فى مجتمع تسيطر عليه قيم اجتماعية وإنسانية قد لا تحكمها بالضرورة فى المقام الاول عوامل منطقية أو موضوعية ، قد أدى الى تركيز أعداد ضخمة منهم فى العاصمة وعواصم المحافظات ، وخلق المناطق الريفية وأجهزة الادارة المحلية بالمدن الصغرى والقرى من الأعداد الضرورية من العاملين الذين تحتاجهم فى شتى المجالات . وذلك بسبب الضغوط الاجتماعية المستمرة على مراكز اتخاذ القرارات بالعاصمة فى صورة وساطة ورجاء لتوجيه الموظفين الجدد الى المناطق الحضرية . ولذلك يمكن القول بأنه لا يوجد لدينا فائض عمالة فى الوقت الحاضر بقدر ما يوجد لدينا سوء توزيع عمالة .

٤ - تركيز أعداد كبيرة من الموظفين فى وحدات ليست بحاجة الى خدماتهم جميعا له نتائج السيئة . فهو فى المقام الأول درب من دروب البطالة المقنعة ، وهو فى نفس الوقت مصدر قلق واضطراب يؤثر على الروح المعنوية للموظف الجديد الذى لا يجد عملا يعمل به ، وهو كذلك عبء على الادارة ، لأن زيادة حجم العمالة دون استثمار يذكر لها ليس فقط عبئا اقتصاديا ، وانما هو ايضا عبء ادارى وتنظيمى . وأخيرا فان البطالة المقنعة كظاهرة مرضية يمكن أن تنتشر عدواها الى باقى العاملين فى المنظمة .

ان الرغبة فى تحقيق مجتمع الكفاية والعدل ، تعنى تحقيق مجموعة متكاملة من الأهداف المترابطة لكل من التغيير الاجتماعى والتغيير الاقتصادى وإذا كانت سياسة تعيين الخريجين تمثل أحد الاتجاهات الاجتماعية الهامة للتطبيق الاشتراكى عندنا ، فان الانتاج فى مقدمة العوامل المؤثرة فى تحقيق النمو الاقتصادى . وحينما نربط موضوع الانتاج بسياسة تعيين الخريجين ، يبدو ان اهتمامنا فى المقام الأول قد انصرف الى اشباع الحاجات الاجتماعية والاقتصادية للخريجين ، وفى كثير من الاحيان بدرجة تتجاوز التصديت التى يمكن أن تدفعهم الى البذل فى العمل والحرص على زيادة الانتاج (١) .

ومن ناحية أخرى ، فان سياسة تعيين جميع الخريجين تعنى ان التعيين قد أصبح هدفا فى ذاته ، وهذا من وجهة نظرنا خطوة للوراء بالنسبة للنظم الحديثة فى ادارة الأفراد ، وما التزمت به من الأخذ بنظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين .

وفى مواجهة هذه النتائج وغيرها مما يترتب على سياسة تعيين الخريجين بالجملة ينبغى :

١ - التنسيق بين تخطيط التعليم العالى فى مصر على المدى الطويل وبين خطة التنمية القومية الشاملة ، بحيث يوجه الطلاب الى مجالات الدراسة التى توفر مستقبلا احتياجات التنمية بالأعداد اللازمة من الخريجين فى كافة التخصصات .

٢ - أعداد برامج التدريب قبل الخدمة ، والتى ينتظم بها المعينون الجدد

---

(١) عبد الكريم درويش ، اقتصاديات الحوافز ، مجلة الادارة ، اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، القاهرة . مطابع الأهرام التجارية ، العدد الثامن ، اكتوبر ١٩٦٩ ، ص ٧٨ .

بكافة الأجهزة والوحدات الادارية ، لتأهيلهم لشغل الوظائف الجديدة وأداء اختصاصاتها كما ينبغي . فالموهل الدراسي وحده لا يعنى قدرة الموظف على أداء عمل لم يدرب عليه .

٣ - اعادة النظر فى توزيع الموظفين على أساس احتياجات كل وحدة، وتوجيه فائض العمالة الى الأجهزة الجديدة والمحليات .

٤ - تقييم العاملين على أساس معدلات الأداء . وهذا يتطلب وضع معدلات أداء للأعمال المختلفة على أساس قياس علمي لها .

### ثانيا : الادارة العلمية

( ١٩٠٠ - ١٩٤٠ )

#### ١ - فريدريك تايلور :

يلقب فريدريك تايلور "Fredrick Taylor" - وهو مهندس أمريكى كان يعمل فى مصنع للصلب - بلقب « مؤسس الادارة العلمية » . ومع ذلك فجنور مبادئه فى الادارة والتنظيم يمكن أن تستشف من بعض الكتابات المبكرة فى الادارة . وكما هو الحال فى باقى الميادين العلمية ، فإن مبادئ الادارة العلمية قد اكتشفت تلبية للحاجة الشديدة اليها . ذلك ان قيام المشروعات الضخمة واستخدام الآلات الباهظة التكاليف قد ادى الى الاهتمام بمشكلات الادارة ومحاولة الوصول الى طرق رشيدة تحقق وفرة الانتاج مع اقل جهد وتكلفة .

وكان تايلور قد لاحظ فى أثناء اشرافه على العمال وهم يطرقون الصلب أنهم يتبعون طرقا مختلفة فى أداء هذه العملية . ولكنه لاحظ أيضا ان هناك طريقة واحدة معينة تفضل هذه الطرق جميعا ، وتأتى بأحسن النتائج فى اقصر وقت . وقد كان اهتمامه هذا باكتشاف أفضل الطرق لطرق الصلب بداية اهتمامه باكتشاف أفضل الطرق للقيام بعمليات أخرى . مما دعى الى القول بأن كل عمل يمكن أن يؤدى بطريق مختلفة . . ولكن بدراسته وتحليله يمكن أن نتوصل دائما الى « طريقة واحدة مثلى » أى "One Best Way".

وقد انصرف اهتمام تايلور أساسا الى محاولة تحقيق كفاية أداء  
العنصر البشرى والامكانيات المادية المستخدمة فى الانتاج وترتيب أدوات  
الانتاج وذلك ترتيبا منطقيا عن طريق دراسة عنصرى الوقت والحركة ...  
"Time and Motion Studies" وتهدف هذه الدراسة- التى أصبح يطلق عليها  
« حجر الزاوية فى الادارة العلمية » - الى تقرير الحركات الضرورية للعامل  
الممتاز لكى يؤدى العملية الموكولة اليه فى اقصر وقت وبأقل جهد ممكن . ثم  
يدرب باقى العمال على هذه الحركات بالذات حتى يتقنوها .

وقد كان من نتائج عمل تايلور كتابه القيم الذى نشر عام ١٩١١، بعنوان:  
« مبادئ الادارة العلمية "The Principles of Scientific Management" (١) »

وعلى الرغم من أن المبادئ التى جاء بها تايلور كان يقصد بها التطبيق  
العام ، الا انها لم تركز على الادارة فى مستوياتها العليا ، واقتصرت على  
المستويات الانتاجية . فقد اهتم أساسا بكفاية العمال والرؤساء القائمين فعلا  
بعمليات الانتاج . وانشغال تايلور بهذه المستويات جعله لا يهتم بالوصول الى  
أسس ومبادئ ادارية تهتم جميع المستويات وتتصل بالوظائف العليا فى  
العمل .

ولعل أهم ما أسهم به تايلور فى نظرية الادارة هو اصراره على  
استخدام الطريقة العلمية فى البحث . وهو فى هذا يقرر أن كتابه قد وضع  
لكى يحقق الأغراض الآتية (٢) :

١ - ان يوضح عن طريق الأمثلة البسيطة التى قدمها الخسائر الفادحة  
التي تعاني منها الدولة نتيجة نقص الكفاية فى أداء معظم الأعمال التى  
تؤدى يوميا .

٢ - محاولة اقناع القارىء أن علاج نقص الكفاية يتركز فى استخدام  
منهج ادارى منظم "Systematic Management"، وليس فى محاولة البحث  
عن شخص غير عادى أو ذى قدرات خارقة لتولى العمل .

---

1. Fredrick Taylor : The Principles of Scientific Management, (New  
York : Harper and Brothers, 1911).



٣ - اثبات أن افضل أنماط الادارة يقوم على اساس واضح ومحدد من القوانين والقواعد والمبادئ والأسس العلمية . وأن المبادئ الأساسية للمدارة العلمية يمكن أن تسرى على جميع أنواع النشاط البشرى ، من نشاط الأفراد العاديين الى نشاط المؤسسات الضخمة التى تحتاج الى نوع معقد من التعاون .

ويحاول تايلور أخيرا أن يقنع القارئ عن طريق الأمثلة بأنه أينما طبقت هذه المبادئ تطبيقاً سليماً فإنه يمكن الحصول على نتائج غاية فى الدهشة .

وفى محاولة تطوير هذه النظرية ، اشار تايلور الى أنه بصدد فلسفة جديدة ، للمدارة ، فلسفة تأخذ الادارة فى ظلها مسئوليات أكثر فى التخطيط والإشراف .

وقد حدد تايلور عدداً من المهام الجديدة للمديرين ، هذه المهام تشمل (١) .

- ١ - التحديد العلمى لكل عنصر فى عمل الأفراد .
- ٢ - الاختيار العلمى للعاملين وتدريبهم .
- ٣ - تعاون الادارة والعاملين لانجاز الأعمال وفقاً للطرق العلمية .
- ٤ - التقسيم العادل للعمل بين المديرين والعمال ، مع مسئولية المدير عن تخطيط العمل وتنظيمه .

وواضح أن اصرار تايلور على استخدام الطريقة العلمية فى الادارة، وعلى ترشيد العملية الادارية واختصار الوقت الضائع والخطوات غير الضرورية منها ، هو فى واقع الأمر اصرار على تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة، واصرار أيضاً على استنزاف جهد العامل وفكره وامكانياته من أجل زيادة الانتاج ، مع عدم إتاحة أى فرصة يمكن أن تحد من ذلك .

وكان لظهور أفكار تايلور رد فعلها القوي . فقد تصادف بعدئذ أن قامت الحرب العالمية الأولى ، واعتمدت الدول على مبادئ الادارة العلمية فى

الانتاج الحربي. وتعبئة الجيوش وشحن السفن وتفريغها وما الى ذلك .  
وهكذا راجت نظرية الادارة العلمية وراء التسابق على الأخذ بأصولها  
وخاصة في كل من الولايات المتحدة وبريطانيا .

غير أن هذه الثورة العلمية التي جاء بها تايلور في مجال الادارة كان  
لها صورتها الأخرى ، فأصرار المنظمات على الأخذ بأصول الادارة العلمية  
حرصا على تحقيق أهداف المنظمات وزيادة الانتاج والأرباح سنويا ، جاء  
على حساب تضحيات من جانب العنصر البشري الذي كان عليه أن يفتح  
بطريقة علمية ، وأن ينتظم في خط الانتاج تماما كآلة تحسب عليه حركاته  
ويعمل وفقا لخطوات روتينية متكررة تبعث على السأم والملل ، وتقتل روح  
المبادأة والابتكار والطموح .

وهكذا لم تترك الادارة العلمية مجالا للعوامل غير الرشيدة في البشر،  
تلك العوامل التي تدفع الانسان أحيانا للخروج على القواعد والتمرد على  
النظم الثابتة وقطوعها لمصالحه قلبية للاحتياجات والاتجاهات غير الرشيدة  
لدى الأفراد .

لقد كان اهتمام تايلور بتحقيق كفاية الانتاج والاقتصاد من طريق  
دراسة الوقت والحركة دعوة للتركيز كلية على المشروع ، ولجذب الانتباه الى  
زيادة الانتاج . لدرجة أن دراسة الادارة اقتصرت - الى حين - على دراسة  
ترشيد ادارة المصنع ، بينما أهملت الاعتبارات الأهم والأعم المتصلة بالجوانب  
الاجتماعية والانسانية للعاملين فيه .

## ٢ - فايول ونظرية الادارة :

لو أن العمل الذي قام به هنري فايول "Henry Fayol" أتيح له الا  
تحجبه الحماسة التي صاحبت ظهور أعمال تايلور ، فربما تغير تاريخ نظرية  
الادارة ولربما ظهرت مبادئ الادارة العامة في زمن مبكر .

فعلى حين شغلت أمريكا وانجلترا بالنتائج التي توصل اليها تايلور  
كانت هناك محاولات هامة تجرى على أرض فرنسا بمعرفة هنري فايول ،  
رجل الصناعة الفرنسي ، وربما كان فايول الأب الأول للادارة الحديثة . وأنه  
وان كان الكتاب في مجال الادارة العامة بكل من الولايات المتحدة وبريطانيا  
لم يتنبهوا الى جهود فايول حتى عام ١٩٢٠ ، أو بعد ذلك التاريخ ، الا أن

جهود فايول فى مجال الادارة العامة قد ظهرت فى فرنسا عام ١٩١٦ تحت عنوان: الادارة الصناعية والعامة "Administration Industrielle et Générale" ولم يترجم هذا المؤلف - الذى نشر بالفرنسية - الى الانجليزية حتى عام ١٩٢٩ فى بريطانيا . وعام ١٩٤٩ فى الولايات المتحدة الأمريكية (١) . وان كان جانب من انتاج فايول قد تضمنته مجموعة الوثائق التى أصدرها جولييك وايرويك سنة ١٩٣٧ (١) .

وقد كتب فايول كأحد العاملين بالادارة . ومن هنا قدم خبراته الطويلة وملاحظاته الهامة التى أسهمت فى تحديد أسس الادارة . وهو فى هذا لم يحاول أن يخرج بنظرية منعقة للادارة أو فلسفة شخصية لها . ومع ذلك فالملاحظات التى أسداها فايول تتلاءم تماما مع نظرية الادارة التى تأخذ مكانها الآن .

وقد اهتم فايول بالادارة فى قطاع الأعمال . ولما كانت الأصول العامة للادارة يمكن أن تسرى فى ميدانى الادارة العامة وادارة الأعمال ، ونظرا للحقائق الهامة التى أبرزها فاننا نقدم ملخصا لما جاءت به افكاره .

لقد وجد فايول أن النشاط فى ادارة الأعمال يمكن أن يقسم الى ٦ مجموعات ، تشمل النواحي الآتية (٢) :

- ١ - الفنية ( الإنتاج ) .
- ٢ - التجارية ( المشتريات ، والمبيعات ، والتبادل ) .
- ٣ - المالية ( الموارد المالية ، الاستثمارات ، والمصروفات ) .
- ٤ - الأمن ( للممتلكات والأشخاص ) .
- ٥ - الحسابات ( بما فى ذلك الاحصاء ) .

وقد أورد فايول أن هذه المهام تتواجد فى كل منظمة مهما كان حجمها .

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٧ .

1. Luther Gulick and L. Urwick, eds: Papers on the Science of Administration, (New York: Institute of Public Administration, 1947).
2. Henry Fayol: General and Industrial Administration, (London: Isaac Pitman and Sons Ltd., 1949), p. 3.

وأن المهام الخمسة الأولى منها معروفة ويدركها الجميع . ولذلك ركز في كتابته على دراسة العنصر الأخير الخاص بالادارة . ويمكن القول بأن مؤلف فايول قد تضمن موضوعات تعالج النواحي التالية : صفات الاداريين وتدريبهم ، والأسس العامة للادارة ، وعناصر الادارة . ويلاحظ أن فايول قد فرق بين الأسس والعناصر ، بأن قصر الأسس على القواعد والمبادئ ، بينما شملت العناصر وظائف الادارة (١) .

### ( ١ ) صفات الاداريين وتدريبهم :

ويرى فايول أن الاداريين يحتاجون الى بضعة مقومات هامة تتضمن: الاستعداد البدني والعقلي والخلقى ، والمبادأة ، والولاء ، والحكمة ، والتعليم والمهارات الفنية ، والخبرات المتصلة بالعمل .

وقد نوه فايول بأهمية المهارات الفنية بالنسبة للعامل . كما أكد على أهمية المهارات الادارية وازدياد حاجة الفرد اليها كلما ارتقى فى السلم الوظيفى حتى تصبح أهم المهارات بالنسبة لكبار المنفذين . ويصل فايول من هذا الى أهمية أسس الادارة ، وأهمية الدراسات والتدريب الادارى . وينتقد بشدة خلو مناهج المعاهد الفنية من الموضوعات المتصلة بالمهارات الادارية . ويؤكد فايول أن القدرات الادارية يمكن أن تكتسب مثلما تكتسب المهارات والقدرات الفنية فى المجاهد وفى بيئة العمل .

### ( ب ) الأسس العامة للادارة :

مع تسليم فايول بأن أسس الادارة مرنة ولا تعبر عن قواعد ثابتة محددة ، فإنه قد وضع ١٤ مبدأ من مبادئ الادارة التى توصل اليها نتيجة مشاهداته وخبراته . وهذه المبادئ تشتمل على ما يأتى :

### ١ - تقسيم العمل : Devision of Labour

وهو التخصص الذى نادى به الاقتصاديون كضرورة هامة للاستخدام الأمثل للقوى العاملة . ويرى فايول انطباق هذا المبدأ على جميع أنواع النشاط ادارية كانت أم فنية .

1. Harold Koontz and Cyril O'Donnell : Principles of Management; an Analysis of Managerial Functions, (New York : McGraw-Hill Co., 1964), p. 17.

٢ - السلطة والمسئولية : Authority and Responsibility

أوضح فايول الارتباط الوثيق بين السلطة والمسئولية ، وأن الأخيرة موازية للسابقة ومنبثقة منها . ويرى فايول السلطة مزيجا من السلطة الرسمية المستمدة من المنصب الرسمي واختصاصاته ، والسلطة الشخصية المكونة من الذكاء والخبرات والخلق القويم والخدمات السابقة .

٣ - الالتزام بالقواعد Discipline .

وهو فى نظر فايول احترام الالتزامات الهادفة الى تحقيق الطاعة والتففيذ ومظاهر الاحترام . ويقرر فايول أن تحقيق النظام مرتبط بوجود رؤساء ممتازين فى كل المستويات .

٤ - وحدة الأمر : Unity of Command

بمعنى أن كل عامل له رئيس واحد معلوم يتلقى منه الأوامر والتوجيهات واليه يلتجئ طالباً للرأى والمشورة .

٥ - وحدة الاتجاه أو الغاية : Unity of Direction

أى أن كل مجموعة من النشاطات متحدة الهدف يجب أن تكون لها رئاسة واحدة وخطة واحدة . وهذه تختلف عن سالفاتها ( رقم ٤ ) فى أنها تهتم بالنشاط لا بالأفراد .

٦ - خضوع الأفراد للمصلحة العامة :

وهذا يتطلب من الإدارة التدخل حينما تتعارض مصالح العاملين مع المصلحة العامة أو الأهداف العامة للمنظمة بغية تسوية الخلافات .

٧ - المكافآت : Remuneration

المكافآت وسياسة الأجور يجب أن تكون عادلة ومجزية لكل من المخدم والمستخدم .

٨ - المركزية : Centralization

ويقصد بها مدى تركيز السلطة أو توزيعها . وهذا المدى يختلف من منظمة لأخرى ، وتقرره الظروف والعوامل المختلفة المتدخلة فى الموقف .

#### ٩ - تسلسل القيادة : Chain of Command

يرى فايول تسلسل القيادة على أنها تدرج في المستويات التي يحتلها الرؤساء من قمة التنظيم إلى قاعدته . وهذه يلزم أن تكون في انحدار مدي مناسب .

#### ١٠ - النظام : Order

ويقسمه فايول إلى قسمين : نظام مادي ، ونظام اجتماعي . وهو يرى أن يكون هناك موضع لكل شيء ( أو شخص ) وأن يكون كل شيء ( أو شخص ) في موضعه المناسب . وهذا مبدأ هام لتنظيم الأشياء والأفراد .

#### ١١ - العدالة : Justice

أن الحصول على ولاء الجماعة وإخلاصها يكون من طريق مزج الرحمة والعدل في تعامل الرؤساء مع المرؤوسين .

#### ١٢ - الاستقرار الوظيفي :

أوضح فايول أن عدم الاستقرار في العمل هو أحد نتائج الإدارة السيئة ، كما أنه أحد الأسباب التي تؤدي إلى سوء الإدارة .

#### ١٣ - المبادرة : Initiative

ويرى فايول المبادرة على أنها التفكير في خطة ووضعها وتنفيذها ، وإنها في مقدمة العوامل التي تجعل الرجل الذكي يحس بالرضا والسعادة . ولذا فواجب الرؤساء تمكين المرؤوسين من ممارسة المبادرة في العمل .

#### ١٤ - روح الفريق : Team Work

هذا المبدأ يتفق والمثل القائل « الاتحاد قوة » ، وهو مرتبط بوحدة القيادة إلى حد كبير ، ويوضح هذا المبدأ أهمية العمل الجماعي وأهمية الاتصالات الفعالة في الوصول إلى هذا العمل .

وفى ختام عرض فايول لهذه المبادئ ذكر أنه لم يحاول اعداد حصر شامل لها بقدر ما تعرض لتلك التي اتاحت له فرصة ممارستها خلال حياته العملية .

( ب ) عناصر الإدارة :

ينظر فايول الى عناصر الإدارة على أنها تضم الوظائف الآتية :

- التخطيط .
- التنظيم .
- التوجيه .
- التنسيق .
- الرقابة .

وقد كرس فايول جانبا كبيرا من اهتمامه لمناقشة هذه الوظائف ، وما زالت ملاحظاته فى هذا الصدد لها حجةها بصفة عامة على الرغم من الدراسات التي قام بها الباحثون فى هذا المجال خلال الخمسين عاما الماضية .

وخلال كتابات فايول يبدو التأكيد على عمومية هذه المبادئ وسريانها على أوجه النشاط بالمنظمات الأخرى السياسية أو العسكرية أو المدنية أو الخيرية أو ما إليها .

ويقول فايول أنه ما دامت جميع المنظمات تحتاج للإدارة ، فإن وضع نظرية للإدارة عامل أساسى لامكان تدريس الإدارة بطريقة مثمرة (١) .

### ثالثا : حركة العلاقات الانسانية (١)

( ١٩٣٠ - ١٩٧٠ )

إذا كان تايلور قد نجح هو وغيره فى محاولة الوصول الى افضل الطرق والاجراءات التى يمكن أن تسهم فى زيادة الانتاج ، الا أن نجاحهم كان محدودا فى جعل العاملين يتقبلون مثل هذه الطرق والاجراءات قبولا حسنا .

ولعل نقطة الضعف هذه التى صادفت الادارة العلمية كانت نتيجة حتمية لافتراضها أن الحوافز المادية المتصلة بالأجر هى أهم ما يهم العاملين، وأن الحاجات الاقتصادية وحدها هى التى توجه سلوكهم ، وبالتالي اهمالها العوامل الاجتماعية والانسانية . وهذا النوع من الفكر الادارى ساد خلال مرحلة من مراحل تطور علاقات العمل ، كان يسيطر عليها الفكر التنظيمى العلمى الذى يهتم بترشييد الأساليب والطرق والهيكل التنظيمى أكثر مما يهتم بالعنصر البشرى .

ولقد مرت علاقات العمل بعد الثورة الصناعية فى عدة مراحل . ويمكن تتبعها تاريخيا منذ بدايتها بدور ثورة العمال أو دور الكفاح ، الذى أعقبه دور استسلام أصحاب الأعمال لمطالب العمال ، ثم تلاه دور التعاون ودعم علاقات العمل واستخدام العلوم الاجتماعية فى مجالات الصناعة وادارة المنظمات الضخمة .

وهكذا بدأ ظهور الدور الذى يمكن أن تؤديه العلوم الاجتماعية فى علاقات العمل . وقد أطلق على هذا الفرع من العلوم فى البداية العلاقات الصناعية "Industrial Relations" ، وظلت هذه التسمية سائدة فترة من الزمن الى أن شاع منذ بداية الستينات استعمال اصطلاح علاقات العمل "Labour Relations" ، وهو اصطلاح أكثر دقة من الاصطلاح الأول ، إذ أنه يعنى علاقات العمل فى كل المجالات . وأخيرا ساد استعمال اصطلاح العلاقات الانسانية .

---

(١) نتناول العلاقات الانسانية هنا بوصفها فقط تطورا هاما لحق الادارة فى العصر الحديث ، وللتوسع فى دراسة العلاقات الانسانية ، راجع الباب الخامس الفصل الرابع من هذا الكتاب .



### فكرة العلاقات الانسانية :

العلاقات الانسانية هي ذلك النوع من علاقات العمل الذى يهتم بالنظر الى المنظمة كمجتمع بشرى ، يؤثر فيه ويحفزه كل ما يمكن أن يستجيب له الفرد - باعتباره انسانا - نتيجة اشباع حاجاته الاجتماعية والنفسية .

والعلاقات الانسانية بذلك تستهدف الوصول بالعاملين - عن طريق اشباع هذه الحاجات لديهم - الى افضل انتاج فى ظل افضل حالات التكيف والرضا الاجتماعى والنفسى والمادى ، مع التسليم بكل ما يمكن أن يؤثر على المرء من عوامل غير رشيدة وجوانب غير منطقية باعتباره كائنا آدميا وجدانيا وانفعاليا أكثر منه رشيدا ومنطقيا .

ومجال العلاقات الانسانية يكون أساسا داخل المنظمة ، حيث ينصرف اهتمامها الى كافة العاملين . وذلك على عكس العلاقات العامة التى يمتد معظم نشاطها الى الجماهير الخارجية للمنظمة . وتتضمن العلاقات الانسانية فى اطارها كلا من الرؤساء والمرءوسين ، أى الادارة والعاملين أو التنفيذيين . وتخضع لظروف المجتمع الذى تعيش فيه المنظمة وتحكمها قيمه ، ذلك المجتمع الذى يتطلع فيه العاملون الى الاحساس بالأمن والمكانة والتقدير ، والشعور بالمشاركة .

وخلال الخمسين سنة الماضية ، أجرى الكثير من البحوث العلمية المستفيضة التى تكلفت مبالغ طائلة فى محاولات مختلفة لاثبات أثر العوامل والمتغيرات التى تدفع الفرد الى العمل والانتاج فى شغف واقبال وأمن ورضاء . وقد أيدت نتائج هذه البحوث أهمية الاعتبارات الانسانية كعامل أساسى وحيوى لاستمرار قوة الدفع العالية ، والقدرة على الانتاج الوافر ، والشعور بالأمن والاطمئنان فى العمل ، والزهر بالانتماء اليه .

وننتج عن هذا تحول كبير وواضح فى النظرة التقليدية الى العنصر البشرى العامل بالمنظمة . وهكذا ساد الاعتقاد بأن لكل عامل مطالب أساسية فى الحياة . هذه المطالب لا تقتصر على الجوانب المادية المتصلة بالأجر ، أو

اشباع الحاجات الاقتصادية وحدها . فان حاجات الافراد المادية قد لا تكون اهم ما يهمهم في زمن وعمل معين ، وهى وحدها ليست بقادرة على اسعاد الفرد وحفز همته وكسب رضاه عما يعمل . وقصر الاهتمام على النواحي والاعتبارات المادية فيه تجاهل للعوامل الاجتماعية والانسانية والنفسية الهامة التى تؤثر فى سلوك الأفراد (١) .

ومن وجهة النظر المجردة يمكن القول بأن خير الطرق للوصول الى انتاج افضل ، هو أن نحدد احسن الوسائل والاجراءات التى تتبع بالنسبة لكل عملية ونصر على اتباعها حرفيا . على انه من الناحية العملية يتعذر على تنظيم هذا شأنه أن يعمل بكفاية لعدة أسباب :

السبب الاول : أننا نفترض بذلك أن المنظمة البشرية تعمل بانتظام ونسق وميكانيكية دقيقة كآلة صماء . وهذا يخالف طبيعة المنظمات البشرية ، فحاجة البشر للأمن والقوة والتنافس والجاه والمكانة والارتقاء وما إليها ، عوامل هامة تؤدى عادة الى محاولات عديدة لالان تلك القواعد والطرق والتعليمات بغية ارضاء الطموح والنزعات والأمزجة البشرية المختلفة .

والسبب الثانى : أننا بتحديد أفضل الطرق والاجراءات وتوقع نجاحها

(١) فى دراسة قمنا بها على مجموعات من العاملين بالمناصب القيادية المختلفة من أجهزة ومنظمات متعددة ، طلب منهم ترتيب بعض الاعتبارات المتصلة بمعظم وحياتهم الوظيفية والاجتماعية بحسب اهميتها لديهم . وقد أجمعت معظم الاجابات على الترتيب التالى :

- ١ - توفير الأمن والاستقرار الوظيفي .
- ٢ - العمل مع رئيس متفاهم .
- ٣ - زيادة المرتب .
- ٤ - ظروف وامكانيات عمل افضل .
- ٥ - ترقيات أسرع .
- ٦ - حرية اختيار العاملين بالادارة .
- ٧ - ضمانات وحصانات فى العمل .
- ٨ - سلطات أكثر .

وهذا يوضح أهمية الحاجات غير المادية بالنسبة لهؤلاء العاملين ، وأن الاعتبارات الاقتصادية قد لا تكون لها الاولوية بالنسبة لحاجات الفرد العامل .

نفتوح أن الإدارة بكل شيء علمية وهي بذلك قابضة دواماً على زمام الأمور .  
بينما في الحقيقة لا يمكن أن نتوقع من أي نظام أن يلم بكل الظروف والمفاجآت  
التي يمكن أن تستجد . ولذلك يتعين أن يكون لدى العاملين من حرية التصرف  
والمبادأة والقدرة على اتخاذ القرارات ما يمكنهم من مواجهة شتى  
الاحتمالات .

والسبب الثالث : أن بعض العوامل والمظاهر المعوقة للإدارة والانتاج  
لا يمكن القضاء عليها بالتعليمات أو الأوامر . مثل هذه العوامل تتضمن  
اليأس والقلق والملل والاجهاد والاكتئاب ، وغيرها مما قد يصيب العاملين  
وخاصة بالدرجات الدنيا . وفي البيئة الديمقراطية ، حيث تنحصر الاتجاهات  
نحو تبادل الرأي والمشاركة في اتخاذ القرارات ونحو العدالة والمساواة ،  
نجد أن القواعد المحددة والنزعات التسلطية والرقابة المستمرة كلها تلقى  
معارضة العاملين لأنها تعرقل نموهم المهني وتؤدي إلى ضياع الحماسة  
وفقدان روح المبادأة وسلبية الأفراد ، وبذلك تعد مضيعة للوقت وقاتلة للروح  
المعنوية .

وكما ذكرنا ، فإن مثل هذه الاتجاهات في إدارة المنظمات وسببها  
الجماعات الصغيرة أكدت نتائج العديد من التجارب العلمية التي أجريت  
على مجموعات من العاملين . ومن هذه التجارب ما قام به إلتون مايو  
"Elton Mayo" في شركة وسترن اليكتريك ، والتي نعرض بعضها في  
إيجاز بالغ .

### تجارب وسترن اليكتريك (١)

إن الاتجاهات السابقة في النظر إلى الإدارة تنبع من الإيمان بأهمية  
العلاقات الانسانية . وقد ظهر الاهتمام بالدراسات العلمية المتصلة بالسلوك  
البشري والعلاقات الانسانية وأثرها على الجماعات الصغيرة وعلى الإدارة

(١) للتوسع في هذه الدراسات انظر :

Elton Mayo : The Social Problems of an Industrial Civilization.

(Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration

p. 34. 1945).

والانتاج خلال العشرينات . ومن أشهر هذه الدراسات ما قام به التون مايو ،  
وهي تعرف باسم تجارب هورثورن أو تجارب وسترن الكتريك  
"The Hawthorne or Western Electric Studies" ، وقد أجريت  
في شركة وسترن الكتريك بمصنع هاوثرن بمدينة شيكاغو ، ولذلك سميت  
بهذا الاسم . وقد أكدت نتائج هذه الدراسات أهمية إشباع الحاجات  
النفسية والاجتماعية للعاملين ، وإن الأجر والحوافز المادية ليست هي كل  
شيء بالنسبة لتحقيق الكفاية الانتاجية ورضاء العاملين واحساسهم بالأمن  
واستعدادهم لمنع عملهم أفضل ما فيهم .

وقد بدأت هذه التجارب بمحاولة ترمى الى اختبار العلاقات بين كثافة  
الاضاءة والكفاية الانتاجية للعاملين . وجاءت النتائج غير متوقعة ، مؤكدة  
وجود متغير جديد هو الروح المعنوية للعمال . ودرجة الانسجام والوثام  
القائمين بين المجموعة العاملة . ولذا أجريت تجربة أخرى على متغير آخر  
ترمى الى اختبار أثر الراحة ومدتها على الكفاية الانتاجية . فتكررت النتائج  
غير المتوقعة التي تؤكد تآثر الانتاجية أساسا بالحالة المعنوية للعمال .  
فأجريت تجربة ثالثة لاختبار أثر تغيير طريقة دفع الأجر على الكفاية  
الانتاجية . وتكررت النتائج غير المتوقعة والتي تؤكد أن الانتاجية ترتبط  
إيجابيا بالظروف الاجتماعية والنفسية للعاملين أكثر مما ترتبط بالتغيرات  
المادية التي تدخل على ظروف وأحوال العمل .

وعندئذ دخلت التجارب في مرحلة جديدة تهدف الى اختبار هذا المتغير  
- الحالة المعنوية للعمال - والعوامل التي تؤثر فيه . وعلى الرغم من أن  
التجربة لم تظهر نظرية جديدة محددة ، فانها أبرزت اتجاهها هاما جديدا في  
إدارة الأفراد والعلاقات القائمة بينهم ؛ واستنبطت أدوات تحليل جديدة وطرق  
فنية هامة يمكن استخدامها بواسطة الإدارة الصناعية لتشخيص الحالة  
المعنوية للعمال ورسم السياسات الكفيلة بتحقيق أقصى تعاون فعال بينهم  
وبين الإدارة .

وتعتبر هذه السلسلة من التجارب نقطة التحول الأساسية في ميدان  
إدارة الأفراد ، فافتتحت في أهميتها نقطة التحول التي أبرزتها حركة الإدارة  
العلمية . وإذا كانت لم تمدنا بنظرية عامة تفسر المؤثرات على معنويات

العاملين ، ولم تستنبط جميع الطرق الكفيلة بتشخيصها وتحليلها والتأثير فيها ، فانها قد أبرزت الثغرة الهامة فى معرفة الادارة بالعوامل المؤثرة فى معنوية العاملين ، كما أبرزت دلالة هذا المتغير - الحالة المعنوية - على الكفاية الانتاجية ، وجعلتنا ننظر الى العامل - لا الى العمل - وظروفه وأحواله المعنوية والاجتماعية متى اردنا أن نفهم العوامل والقوى المؤثرة فى الكفاية الانتاجية (١) .

والنتائج التى امكن الحصول عليها من هذه التجارب وان كانت تقتصر أساسا بمجموعات معينة من العاملين فى زمن معين ، الا أن الباحثين الذين أشرفوا على هذه التجارب قد توصلوا الى ظواهر عامة مهمة ، فقد توصلت تجارب وسترن الكترك الى المبادئ العامة التالية المتصلة بتنظيم الجماعات .

١ - أن الأفراد العاملين فى وحدة ادارية أو انتاجية ، الذين على اتصال دائم ببعضهم البعض ، يميلون الى تكوين تنظيم غير رسمى ، ويكون لهذا التنظيم خصائصه واتصالاته غير الرسمية التى تؤدى الى تجنب الصراعات وتساعد على تحقيق الهدف .

٢ - من أهم معالم مثل هذا التنظيم غير الرسمى القواعد الخاصة والتقاليد التى يخضع لها الأفراد ، وان كان معظمها غير مكتوب الا أنها تنبع عادة من أفراد الجماعة .

٣ - وفى داخل الجماعة يأخذ كل فرد دورا مختلفا ، حيث يظهر القائد والمهرج والمتعاون . وبذلك يختلف سلوك الأفراد داخل الجماعة . وان كان هذا لا يمنع أحيانا من وجود فريقين متنافسين فى العمل ومختلفين فى العادات والمكانة .

وعلى هذا الأساس فالاتجاهات الحديثة فى النظر الى الادارة ، تؤكد أن أحد العوامل الهامة المؤثرة فى سلوك الفرد فى العمل هو علاقته بزملائه الأقربين . فإذا كان المناخ الاجتماعى للمجموعة العاملة من حوله يشعره بالاطمئنان والثقة فانه يكون عادة أقدر على التكيف بما يحقق انتاجا أوفر . ورضاء العامل عن بيئة العمل مرتبط بمؤثرات ما زلنا بصدد تحديدها وفهمها وقياسها . هذه المؤثرات تتضمن الأحاسيس الاجتماعية والمشاعر داخل الجماعة ، والاتفاق فى القيم والأنماط الحضارية .

( ١٩٦٥ - الآن )

عرضنا فى الصفحات السابقة اتجاهين هامين فى إدارة المنظمات .  
ويمكن تلخيص هذين الاتجاهين فيما يلى :

الأول : هو الاتجاه التقليدى أو المحافظ (Orthodox) ، ويهتم بتنظيم الأفراد والأدوات والآلات فى علاقات انتاجية مادية تحقق أعلى معدل من الانتاج ، بصرف النظر عن مدى رضا العاملين أو اشباع حاجاتهم النفسية والاجتماعية . والقوى البشرية فى حدود هذا المفهوم ينظر اليها كسلعة تتحكم فيها الإدارة عن طريق الأوامر والتعليمات ووسائل الالتزام الضرورية .

والاتجاه الثانى : الذى توصلت اليه الدراسات الاجتماعية والسلوكية الحديثة . وهو ينكر فكرة معاملة البشر على هذا الأساس المادى التنظيمى البحت . ويعترف بحاجات الفرد الاجتماعية والنفسية ، والأحاسيس والمشاعر التى تنمو داخل الجماعة ، وبأثر القيم والأنماط الحضارية على سلوك افرادها . وهذا الاتجاه يركز على مدخل العلاقات الانسانية فى الإدارة ، ويؤمن بأنه من خلال هذا المدخل يمكن تحقيق انتاجية أوفر بدرجة أعلى من الرضا والتقبل .

وفى منتصف الستينات بدأت الإدارة تدخل فى مرحلة جديدة . فقد أخذت المقومات الأساسية لكل من الاتجاه التقليدى أو مدخل الإدارة العلمية والاتجاه التقدّمى أو مدخل العلاقات الانسانية ، تندمج معا فى مدخل جديد أطلق عليه « إدارة النظم » "Systems Management"

ومدخل إدارة النظم يهتم بكل من الفرد والمنظمة فى آن واحد . فبينما تتجنب إدارة النظم المغالاة فى تطبيق الأسلوب الانسانى ، فهى من ناحية أخرى لا تقتصر على الأسلوب العلمى البحت . ذلك أن كلا منهما قد منح اهتمامه فى وقت ما لجانب من جوانب الإدارة ، فأصبحا يعبران عن طرفى نقيض ، أحدهما لا يعنى بالأفراد ، والآخر لا يرى سواهم .

ولعله كان من الطبيعي أن يستود الاندفاع فى الاتجاه العلمى فى الإدارة فى فترة نما فيها الأسلوب العلمى فى جميع نواحي الحياة ومياديتها ، وخلال فترة ازدهرت فيها الصناعة بسرعة ملحوظة ، وقد كان من الطبيعي أيضا أن يكون الاندفاع فى المناداة بالاتجاه الانسانى خلال فترة ازدهرت فيها العلوم السلوكية والانسانية ، بحيث أصبحت تتناول أغلب سلوك الأفراد بالدراسة والبحث .

ولقد جاءت « إدارة النظم » لتمثل مرحلة الاتزان والتوازن بين هذين المنهجين ، وباستخدام هذين الأسلوبين معا . وذلك من خلال رؤية « الفرد داخل المنظمة » ، بحيث يتحقق دائما نوع من المواءمة والالتقاء بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين بها . ومدخل إدارة النظم يتيح للمديرين استخدام العاملين معهم أفضل استخدام يحقق كفاءة الأداء والانجاز ، وذلك من خلال التوفيق فى حل « المعادلة الإدارية الصعبة » التى يمثل طرفيها كل من الفرد والمنظمة . ففى بعض الأحيان قد لا يكون اشباع رغبات الأفراد وحاجاتهم متمشيا مع أهداف المنظمة .

#### فكرة إدارة النظم :

أن مدخل « إدارة النظم » ينظر الى المنظمة كوحدة متكاملة ، ويركز عليها ككيان موحد ، بدلا من التركيز على بعض عناصرها أو حقوماتها مثل العاملين بها أو البناء التنظيمى . وهذا لا يعنى بحال التقليل من شأن مثل هذه العناصر المكونة للمنظمة . وانما المقصود أن ينظر الى النظام كله نظرة شاملة ترى المستويات بتحديد كامل واضح ، وتميز كل منها كنظام ، أو نظام فرعى ، أو اجراء ، أو عنصر .

ويؤمن هذا المدخل بأهمية استمرارية التدرج الرئاسى الذى يمكن أن يتحقق التعاون والتنسيق من خلاله . كما يعترف أيضا بضرورة الحاجة الى تقرير مبدأ السلطة والمسئولية ، وتكامل التنظيم . وقد تطرق هذا المدخل الى الاعتراف بأن المنظمة يمكنها فقط أن تحقق أهدافها المقررة من خلال العلاقات المتداخلة والمتراصة بين أطرافها .

وكان ماسلو "Maslow" قد قام فى بداية الخمسينات بدراسات مفيدة فى هذا الصدد أسفرت عن وضع نموذج متدرج لحاجات الانسان

• وهذا النموذج يوضح ترتيب هذه الحاجات "Hierarchy of Needs" في مستويات مختلفة (١) •

واعقب ذلك دراسات قام بها ماجريجور نشرها في كتابه « الجانب الانساني في المشروع » . أبرز فيها النظرية العامة للدوافع الانسانية . وقد قدم ماجريجور عددا من الافتراضات المتصلة بالسلوك الانساني ، أوضح من خلالها ان مدخل الادارة العلمية مؤسس على عدد محدد من الفروض اسماها « نظرية x » ، وأن مدخل ادارة النظم مؤسس على فروض أخرى تتصل بالدوافع الانسانية ، اسماها « نظرية y »

وفي عام ١٩٦٤ ، أبرز كل من بلاك وموتون اهتمامين رئيسيين يتعين على كل مدير أن يمنحهما عنايته • وقد حددا هذين الاهتمامين في :

١ - الاهتمام بالانتاج •

٢ - الاهتمام بالناس •

« (٢) »

ومن خلال هذا التحديد أمكنهما أن يستنبطا جدولا لترتيب المديرين • فعلى سبيل المثال ، نجد أنهما قد حددا المدير الذي يعطى كل اهتمامه للانتاج ، وأقله للعاملين بمستوى « ١/٩ » ، والعكس صحيح ، فقد حددا المدير الذي يعطى العاملين قصارى اهتمامه وأقله للانتاج مستوى « ٩/١ » ، « (٣) » •

ومع ظهور هذه النظريات وتطورها وانتشارها ، وفي اطار مدخل ادارة النظم ، أصبح الاهتمام بتحقيق الأهداف وأداء المهام المحددة لا يعتمد على مجرد التركيز على الرقابة وانماط السلوك الاوتوقراطية • وانما يتطلب اساسا للتلاحم مع الآخرين ، وتنمية القدرة على التعرف على المشكلات واتجاهات التغيير والتعامل معها •

وهذا الاتجاه ينادى بضرورة الاتفاق على الهدف وتحديده ، والتعاون بين المديرين والعاملين ، وأن يدرك الجميع أنهم يعملون معا في اطار نظام متكامل لبلوغ الهدف ، والوصول الى حالة تمكن الجماعة من أن تمارس

1. Abtoham Maslow,
2. Douglas Me Gregot,
3. Robert



بنفسها الرقابة على نفسها . وهذا يعنى أنه برغم الاختلاف الذى قد يوجد بين أهداف الفرد وأهداف المنظمة ، فإنه يمكن التوفيق بينهما عن طريق الاتفاق على تحديد هدف يكون تحقيقه حافزا لكل من المديرين والعاملين من خلال مدخل ادارة النظم .

ان العلاقة بين المنظمة وبين الأشخاص الذين يكونون جماعة العمل عبر عنها ايروك - الاستشارى البريطانى العالمى - بقوله :

« ان المنظمة اليوم هى بمثابة نظام معقد للتعاون ... بينما هى فى ذاتها أداة منفردة ، تعتمد فيها الفاعلية بدرجة أقل فأقل على نوعية الجهد الفردى ، وأكثر فأكثر على مدى منطقية التصميم المتكامل لها ، وعلى مدى دقة ربط اسهام كل فرد بالخطة الشاملة . والنظام "System" هو الأداة الوحيدة التى يمكننا استخدامها لربط اسهام كل فرد بالخطة العامة بدقة » .



## الباب الثاني

# آفاق جديدة في الإدارة العامة

الفصل الأول : أيكولوجية الإدارة العامة

الفصل الثاني : الإدارة المقارنة

الفصل الثالث : الإدارة والسياسة

الفصل الرابع : البنى وقراطية

الفصل الخامس : الثورة الإلكترونية والإدارة

الفصل السادس : إدارة التنمية

الفصل السابع : إدارة الكوارث والأزمات



## الفصل الأول

# أبولوجية الإدارة العامة

كلمة إيكولوجي "Ecology" مشتقة من الأصل الإغريقي « إيكوس "Ekos" ، أى ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه . وكلمة « لوجي "Logy" معناها علم . والكلمة كلها تعنى العلم أو الاتجاه الذى يهتم بالمحيط الذى يصبح محلا للموضوع محل الدراسة ، أى أنه يهتم بالبيئة وبالمؤثرات التى تخضع لها البيئة (١) .

والاهتمام بإيكولوجية الإدارة ، أى بدراسة بيئتها ، هو محاولة موضوعية لفهم الإدارة العامة فى إطارها الصحيح . فالإدارة تتأثر ببيئتها مثلما يتأثر جسم الإنسان . وإذا كانت دراسة الجسم البشرى تأخذ فى

---

(١) من الناحية التاريخية يمكن القول أن كونفوشيوس - فيلسوف الصين العظيم - كان من أوائل من تنبهوا لفكرة الإيكولوجية عندما قال : على الحكام أن يتفهموا الأحوال السائدة فى بلد ما حتى يحكموه ، وعليهم أن يراعوا العوامل الطبيعية والأحوال الاجتماعية عند ممارسة مسئولياتهم .

اعتبارها علاقته بالبيئة ، فكذلك يجب أن تكون دراسة المنظمات إذا كنا نحاول أن نصل الى فهم سليم لها (١) .

والاستاذ جون جاوس فى مقدمة من اهتموا بابرار أهمية هذا الاتجاه فى دراسة الادارة العامة بأى بلد ما . فهو ينادى بضرورة دراسة العوامل الايكولوجية المؤثرة فى الموقف لكى نصل الى فهم حقيقى للسمات التى تميز حكومة ما ووظائفها وطريقة عملها (٢) .

ومنذ أظهر جاوس أهمية أثر العوامل الايكولوجية فى الادارة العامة ظهرت مجموعة من الدراسات تهتم بتفهم الأوضاع والمشكلات الادارية فى كل مجتمع فى ضوء مجموعة العوامل والظروف والاعتبارات البيئية التى تحيط بالنظام الإدارى ويعيش فيها .

وظهرت عدة مؤلفات فى الادارة تنحو نحو هذا المنهج أو تؤكد أهميته (٣) .

#### أهمية الدراسات الايكولوجية :

من النادر أن يتمكن نظام إدارى من أن يقتبس تنظيمًا بأكمله من حضارة أخرى مختلفة . فلو أن تنظيمًا إداريًا صادف نجاحًا فى مجتمع ما فى وقت ما فإن هذا لا يعنى أنه سوف يصادف النجاح نفسه إذا انتزعه لغيره فى تربة أخرى . وحتى فى ظل الحكم الاستعماري لم تكن حكومة المستعمرة صورة مطابقة لحكومة الدولة الحاكمة . وفى ظل الحكم البريطني

1. Dwight Waldo : Ideas and Issues in Public Administration, N.Y. : McGraw Hill Book Co., Inc. 1958), p. 11:
2. John Gaus; Reflections on Public Administration. (Alabama : University of Alabama Press, 1948), p. 9.
3. Fred Riggs: "Agraria and Industria," William Siffin, ed., Towards The Comparative Study of Public Administration, Bloomington, Indiana University Press, 1949); F. Riggs: Administration in Developing Countries, (Boston : Houghton Mifflin Co. 1944); Marshal Dimock : A Philosophy of Administration, (New York : Harper and Brothers 1958); Irving Swedlow; Development Administration : Concepts and Issues, (Syracuse University Press, 1963).

ايضا عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، المرجع السابق .

للهند مثلا لم تكن الحكومة الهندية صورة مماثلة للحكومة البريطانية .  
وفي البلد الواحد قد تختلف الادارة باختلاف الأوضاع الاجتماعية  
والسمات الحضارية . فيلاحظ أن المناطق الصحراوية في مصر لها ادارة  
تتفق وحضارتها وتناسب مع طبيعة سكانها وعاداتهم وتقاليدهم .

وفي الواقع لا يوجد سبب لكي نفترض أن مبدا من مبادئ الادارة  
العامية تتساوى فاعليته أو تتوحد آثاره في كل دولة من الدول ، أو أن طرق  
الادارة الناجحة في دولة معينة سوف تنجح لها فرص النجاح نفسها في بيئة  
أخرى تختلف عنها اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا . فكل مجتمع انما هو في  
ذاته نتاج لكثير من التفاعل السياسي والاقتصادي والحضاري والظروف  
والازمات وخبرات بين النجاح والافقار ، وكلها ولدت بدورها عادات معينة  
وطبعا وأنماطا من السلوك متعارف عليها ، بل وسيكولوجية خاصة لقيمته  
ومعتقداته .

وليس من شك في أهمية هذه الحقيقة . إذ ليس في وسعنا أن نتجاهل  
مثل هذه العوامل وآثارها على الحكومة والادارة ، بل على العكس من ذلك  
.. نجد أن فهمنا الحقيقي لها وإدراكنا لآثارها هو البداية السليمة لدراسة  
ولهم خصائص الادارة في مجتمع بذاته . فمن الطبيعي أن هذه العوامل  
لا تؤثر في المنظمات الحكومية والعاملين بها بالدول المختلفة بدرجة واحدة .  
وانما يختلف فعلها حسب أحوال وظروف وطبيعة كل بلد .

ومن ثم فأننا لا يمكن أن نفترض أن الجهاز الحكومي في مجتمع  
ما يستطيع أن ينجو من اعتبارات الزمان والمكان والجغرافيا والسكان . أو  
أنه يمكن بشكل أو بآخر أن يبدو مستقلا أو منعزلا عن تأثير الحضارة أو  
السياسة أو التنظيم الاجتماعي والاقتصادي الذي نما فيه ، بل يمكن أن نرى  
الوجه الحقيقي للادارة الحكومية في أي مجتمع دون خداع أو سوء فهم إذا  
امكن - بجانب دراسة صفاتها ومميزاتها المتغيرة - أن نقف على مدى تأثيرها  
بالمظاهر والعوامل الأخرى السائدة . فبيئة الادارة ما هي في الواقع  
الا امتداد للبيئة الاجتماعية الكبرى بما فيها من عوامل القوة أو الضعف ،  
الكفاية أم عدم الكفاية ، العزيمة أو التواكل ، الصلاحية أو الفساد ، النزعة  
للسيطرة أو الاتجاه نحو الديمقراطية والجماعية ، الميل للتمسك بالنظام أو  
الخروج عليه ، احترام المواعيد وتقدير أهمية الوقت أو التفريط فيه ..  
وهكذا .

والعاملون بالحكومة فى أى مجتمع لا يستوردون عادة من الخارج ، ولا ينشأون خصيصا لتولى وظائفهم . وإنما هم نماذج صادقة يتمثل فيها المجتمع الى حد كبير ، والأحوال والظروف المحلية فى كل مجتمع تسهم بالضرورة فى تكوينهم وتؤثر فى سلوكهم الوظيفى ، وهم لا يخلعون رداءهم الحضارى والاجتماعى حينما يتوجهون الى مكاتبهم ، فيدخلونها متجربين من كل العوامل والمؤثرات والاعتبارات والضغط الحضارى والاجتماعية والبيئية . وإنما يدخلونها متأثرين بكل هذا وينعكس على سلوكهم .

ومن ثم نجد أن التمعن فى خصائص المنظمات ، والعوامل والمؤثرات التى تجعلها على ما هى عليه فى كل مجتمع قد جعل الدراسة الايكولوجية للإدارة محلا للاهتمام والتركيز على نطاق دولى .

ويعتبر المقال الذى نشره داهل "Dahl" سنة ١٩٤٧ تحت عنوان « علم الإدارة العامة » نقطة تحول هامة فى تثبيت المنهج الايكولوجى . وفى تأكيد أهمية الدراسات المقارنة . ففيه أكد الصلة الوثيقة بين الإدارة العامة والمحيط الاجتماعى الذى تعمل فيه ، وأكد أنه لا يمكن أن ننقل قاعدة اجتماعية معينة من مجتمع خاص بها نشأت فيه وتأثرت به الى مجتمع آخر بدون أن تطرا عليها تغيرات عديدة ، وبدون أن تتفاعل مع محيطها الجديد فتأخذ شكلا مختلفا . وأنه لا يمكن كذلك أن ننقل مبدأ سياسيا معيناً من مجتمع ونطبقه فى مجتمع آخر وننتظر منه النتائج نفسها (١) .

وقد أدت هذه الحقائق الى تساؤل علماء الإدارة عن مدى امكان قيام علم الإدارة العامة . فالعلم يكون مؤسسا على قواعد عامة لها صفة الشمول ، والمنهج البيئى الذى يهتم بدراسة الإدارة فى مجتمع معين يصل بنا الى أسس وقواعد للإدارة فى هذا المجتمع بذاته . ولذلك يقول داهل بأنه بدون دراسة الإدارة فى مجتمعات العالم المختلفة بهدف الوصول الى أسس وقواعد عامة مؤسسة على نطاق من البحث أكثر اتساعا وشمولا من بيئة اجتماعية بذاتها ، فأننا لن نصل الى « علم الإدارة العامة » له من القواعد ما يتصف بالعمومية والشمول ، وإنما سنصل الى قواعد مفككة ترتبط بالميدان الذى استنبطت منه

1) Roy Macridis: The Study of Comparative Government, (N.Y. Doubleday Short Studies in Political Science, 1955).



فقط . أى أننا بدراسة الإدارة فى مجتمع معين نصل الى أسس وقواعد للإدارة فيه وحده ، وبذلك نصل الى وضع قواعد علم الإدارة العربية ، أو علم الإدارة الأمريكية ، أو علم الإدارة الروسية ... وهكذا دون الوصول الى علم الإدارة بصفة عامة .

والتساؤل مضمونه اذن : كيف يمكن ان نعالج موضوع الدراسات الإدارية بطريقة اقليمية ثم نتوقع ان نحصل على حصيلة من العوامل المتصلة والمؤثرات التى يمكن الاستفادة منها فى تنمية « علم » الإدارة العامة ؟

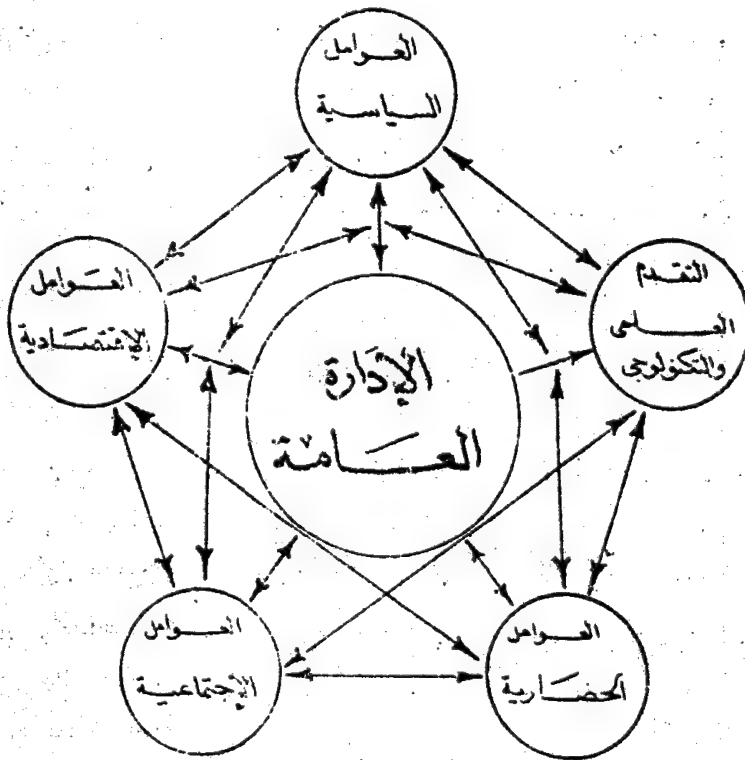
ان الجهود العديدة المبذولة فى الوقت الحاضر تستهدف الوصول الى أسلوب مقارن سليم لدراسة الإدارة العامة يستبين الأسس والقواعد العامة على نطاق دولى أو بين مجموعة من دول العالم ، بحيث تصلح لأن تكون اصولا علمية يؤسس عليها علم الإدارة العامة . مع توضيح السمات الخاصة التى تعد انعكاسا بيئيا يسم الإدارة بسمات مجتمعها المحلى .

### اثر العوامل البيئية على الإدارة

من الضرورى فى الدراسات الايكولوجية محاولة فهم العوامل المؤثرة فى الإدارة لا فى صورتها المجردة فحسب ، وانما اكتشاف تفاعلها مع الإدارة وانعكاساتها عليها . فلا يكفى مثلا من وجهة نظر الدراسة الايكولوجية أن نقول ان العوامل الجغرافية والديموجرافية والاجتماعية والسياسية تؤثر فى الإدارة فى بلد من البلدان ، وانما يلزم أن نتحقق من مدى تاثر الإدارة بكل هذه المتغيرات واتجاهات التأثير ومداه وطبيعته . ( شكل ١ ) .

فلو أن أحد المتغيرات التى تؤثر فى الإدارة فى بلد ما هو مدى تحكم المنظمات السياسية فى الجهاز الحكومى ، فانه يصبح من العبث أن ندرس أو نعيد تنظيم الإدارة أو الجهاز الحكومى فى هذا البلد فى حدود البناء التنظيمى الداخلى والعلاقات القائمة بين الوحدات التنفيذية والاستشارية ، أو فى حدود القوى العاملة والتمويل ... وما إليها ، دون الاهتمام بدرجة التطور السياسى . فان مثل هذا الاتجاه فى الواقع - أى الاهتمام بالتنظيم والامكانيات والمقومات الداخلية للإدارة - سوف يؤدى الى تقوية الجهاز الحكومى فى مواجهة المنظمات السياسية الضعيفة ، وبالتالي يزيد من تخلف التطور الإدارى والسياسى بالمجتمع .

## تفاعل العوامل الأيكولوجية مع الإدارة العامة



يوضح هذا الشكل أثر العوامل البيئية المختلفة على الإدارة العامة

كما يوضح أيضاً أثر الإدارة في هذه العوامل، وأشرها في بعضها البعض.

كذلك لو أن التنمية الإدارية ، أو التطور الإداري ، كان مرتبطا بدرجة الوعي الاجتماعي ومدى الاحساس بالمسئوليات الاجتماعية لدى المواطن ، فإن إنشاء أجهزة وأنظمة جديدة للرقابة والتفتيش ، وتشديد العقوبات المفروضة للرشوة مثلا ، لا ينتظر منها أن تؤدي إلى نتائج فعالة في علاج الموقف في ظل نظام اجتماعي متخلف . ومن هنا قد تؤدي الإصلاحات الإدارية التي يستهدف منها القضاء على الفساد وزيادة الكفاية إلى عكس ما يرجى منها .

وفي الواقع أن العوامل السياسية والاجتماعية في المثاليين السابقين لا يعتبران تماما جزءا من النظام الإداري ، بقدر ما هما عاملان هامان يؤثران في بيئته . وبالنسبة لدارسي ايكولوجية الإدارة لا يكون الاهتمام منصرفا إلى النظام السياسي أو النظام الاجتماعي في ذاته بقدر ما ينصرف إلى أثر كليهما على الإدارة وارتباطه وتفاعله معها .

وهكذا نعود فنؤكد أن مجرد سرد الأحوال والعوامل والظروف البيئية لا يعد منهجا ايكولوجيا سليما لدراسة الإدارة . وإنما يحتم الاتجاه العلمي أيضا الارتباط والتفاعل بين المتغيرات المؤثرة في بيئة بذاتها وبين السلوك الإداري بهذه البيئة .

ومن هنا يمكن القول بأن العوامل الايكولوجية ليست عوامل حتمية ، وهذا يعني في المقام الأول أن الاعتقاد بأن بعض العوامل كالمالغة والدين والبناء الأسري هي عوائق تقف في سبيل التطور لا يمكن أن يكون مقبولا قبل التحقق من طبيعة هذه العوامل وأثرها في كل مجتمع . فإذا قيل أن الديانة البوذية مثلا كانت عائقا في سبيل تطور بعض الدول ، فهي لم تكن كذلك بالنسبة لليابان .

ومن ناحية أخرى فالعوامل الايكولوجية ليست أيضا حتمية من حيث أنها تشكل السلوك الإداري بصورة لا يمكن تغييرها أو على الأقل بدرجة تحد من حرية الاختيار . ففي الواقع أن تأثير القوى الايكولوجية في الإدارة له حدود معينة ، وهذه الحدود توضح للفرد المدى الذي يمكن أن يمارس خلاله حرية الاختيار . وهكذا يكون للبحث العلمي ، والدور الذي يؤديه القادة ، ولبرامج التدريب والتنمية آثارها الملموسة في مواجهة العوامل الايكولوجية المؤثرة في تقدم وتطور الإدارة والحد من تأثير هذه العوامل (١) .

1) Fred Riggs: Administration in Developing Countries. Op. Cit., pp. 426-428.

### دراسة جيولوجيا ويولوجيا للإدارة في مصر :

إن هذا الاتجاه الإيكولوجي أصبح يسود معظم الدراسات الإدارية في العصر الحديث . ويمكن أن نستوضح أهمية هذا المدخل من مراجعة التقرير الذى قدمه كل من الخبيرين لوثر جيولوجيا وجيمس بولوجيا عن تنظيم الإدارة الحكومية في جمهورية مصر العربية . ففي مقدمة الباب الثانى من هذا التقرير يتناول الخبيران موضوع الإسلام والحكم ، ويقرران :

« اننا ندرك حق الإدراك أن النظم الحكومية تتكيف وفق مقتضيات الجو الثقافى الذى توجد فيه ، ولا يمكن بحث خطط إعادة تنظيم جهاز أية حكومة أو إجراءاتها بمعزل عن التيارات العامة التى تسود حياة الأمة . والمعتقدات الأساسية التى تدين بها .

غير أن الحكومة أيضا تعتبر من القوى الإيجابية فى التغيير والتطور ، وأية ذلك واضحة فيما تم خلال الأعوام العشرة التى انقضت على قيام الثورة المصرية .

لهذا كان على من يتأمل المستقبل ، ويقترح إدخال تغييرات هامة ، أن يعنى حق العناية بدراسة قوتين كبيرتين :

الأولى : التأثير القوى للثقافة ، الذى يميل الى الإبقاء على التقاليد الموروثة .

الثانية : القيمة الخلاقة المبدعة للجديد من الأفكار والنظم التى قد تغير وضع شعب من الشعوب ، بأن تدفعه الى حياة جديدة ذات قيم ومعتقدات جديدة .

« ومن المهم أن نعترف منذ البداية بأن أمر جهاز الحكم ليس بأهم الأمور ، فالمعتقدات والقيم التى يركز عليها تفوقه أهمية وخطورة . فإذا استطاع الجهاز الجديد أن يبتعث هذه المعتقدات والقيم ، وأن يصوغها فى صورة نظم ، فإن التقدم الذى يحرزها الشعب حقا لا يكمن فى النظم الحكومية ، بل فيما تقوم عليه من قوى أخلاقية وفلسفية وروحية .

لهذا كان على المسئولين عن إعادة تنظيم الجهاز الحكومى على نحو جذرى أن يستهدفوا بهدى ثقافة الأمة ذاتها ، وفهم المعتقدات والقيم التى تسير عليها الأمة فى حياتها ،

« وكان من المتعذر علينا أن نفهم المعتقدات والقيم لأننا ننتمى الى ثقافة أخرى . لهذا بذلنا جهداً متصلاً للتعرف عليها ، لا من طريق القراءة فحسب ، بل كذلك من طريق الاجتماع بالقادة فى ميادين الدين والفلسفة ، لكى نتبين تيارات الثقافة المصرية التى يبدو أن لها تأثيراً أساسياً فى المشكلات التى نبحثها . »

وقد راينا خلال هذا البحث أننا اهتمدنا الى عدد من المعتقدات الأساسية الوثيقة الصلة بتلك المشكلات . واننا لنورد تلك المعتقدات فيما يلى فى صورة بالغة الايجاز خالية مما تستحقه من افاضة وتفصيل ،

• شرع الله اقامة الدولة كنظام أخلاقى واقتصادى وسياسى ، وللإنسان أن يشكل هذا النظام بفضل ما يتاح له من اتساع فى المعرفة فى صورة بالغة الايجاز خالية مما تستحقه من افاضة وتفصيل ،

• الناس سواسية أمام الله ، ومن ثم أمام القانون .

• ليس للحاكم ولا لرجل الدين ولا لاية طبقة أو فئة ما أن تحول بين المرء وحقوقه وواجباته ، أو أن تفصل بينه وبين الله .

• الاستغلال الشخصى للنفوذ أمر ياباه الخلق الكريم .

• نظام القيادة ، نظام مستحب من حيث المبدأ ، ولكن كل راع مسئول أمام الله عن رعيته ، وبذا يكون مسئولاً عن رعاية شئون الناس . ولا تكون القيادة بالوراثة ، بل بالاختيار . ويبرر قيامها ما تلتزم به من مستويات خلقية وما تقدمه من خدمات .

• الأخذ بالشورى على الصعيدين المحلى والقومى أمر لا بد منه فى اتخاذ القرارات والأعمال الحكومية والانتخابات .

• نظام الملكية الفردية حق مقدس ينطوى على ضرورة استخدام الممتلكات على نحو مثمر ، مع تخصيص قدر من الدخل فى عون المعوزين وخدمة المجتمع .

• للمجتمع ، وللحكومة التى يقيمها المجتمع على أساس الشورى أن يقرر ما يدخل فى باب « المعروف » وما يدخل فى باب « المنكر » استناداً الى المبادئ الخلقية والدينية المقررة .

• العمل له نبالته الخاصة ، ويستحق الخامل أجراً عادلاً على عمله .

\* الانسان مكلف بكسب العلم واعمال العقل ، واستخدام المعرفة التي حصلها على هذا النحو فى نفع الناس ومرضاة الله .

ويضيف الخبيران : « انه يتجلى من تعمق هذه النقط أن الثقافة الإسلامية من أصلح الأسس للحكم الناجع فى العصر الحديث . ليس هذا فحسب ، بل انها كذلك تقدم للشعب المصرى المبادئ التى يمكن أن يقيموا عليها ديموقراطيتهم الجديدة التى تتميز بالقيادة الايجابية الفعالة ، ومشاركة الشعب فى الحكم وتحرى استخدام الثروة الخاصة والعامة لخير الأمة ، .

« وانه اذا صح ما ذهبنا اليه فى تلك العجالة القصيرة ، فان الثقافة الإسلامية تكون أبعد الاشياء عن اعاقا سير التقدم والتطور فى النظم الحكومية ، كما تكون أبعد الاشياء عن الدعوة الى الطاعة العمياء أو التشبث بالتقاليد البالية ، ذلك أن الثقافة الإسلامية تشجع الانسان على استخدام عقله فى تقدير مقتضيات العالم الحديث مع الاطمئنان الى القيادة المسؤولة ، وتبادل الراى والمشورة ، .

وهذا على وجه التحديد هو المنهج الذى صارت الحاجة ماسة اليه (١) .

#### دراسة ديموك للملادارة فى تركيا :

وفى دراسة اخرى قام بها مارشال ديموك لتنظيم الحكومة التركية ، بصفته خبيراً بادلارة المساعداات الفنية بالأمم المتحدة يقرر ديموك (٢) :

« فى الواقع لم تكن الأسئلة الهامة التى تواجهنا هى الأسئلة الادارية بالمعنى المفهوم ، انما كان معظمها يدور حول ما يعتقد االأترك مهما من وجهة نظرهم الثقافية والحضارية ، وما هى الأولويات بمعاييرهم ؟ فلأجبال طويلة كانت مهنة ادارة الاعمال محققة فى نظر الأترك بيننا الخدمة الحكومية والجيش والمهن الحرة تتمتع بمكانة اجتماعية عالية . فهل كنا نحاول تغيير ذلك ؟ وكيف تنجح دولة من الناحية الاقتصادية ما لم تعتبر

---

(١) لوثر جيولوك وجيمس بولوك : تقرير عن تنظيم الادارة الحكومية بجمهورية

مصر العربية ، ( القاهرة : يونية ١٩٦٢ ) ، ص ٤ - ٦ .

2) Marshal Dimock : Op. cit. p. 8.

ادارة الأعمال مهنة المتفوقين ؟ وإذا كان المنظمون فى القطاع الخاص لا يقومون بالنشاط الاقتصادى ، فهل تحل الدولة محلهم وتملك وتدير هذا النشاط ؟ ومن الذى يقرر ذلك ؟ الأتراك أنفسهم بتحييزاتهم ، أو نحن بتحييزاتنا ؟ .

« ان ٨٥٪ من الشعب فى تركيا يعيشون على الزراعة ، و ١٥٪ يعيشون على المصادر الأخرى بما فيها الصناعة . فهل يجب علينا أن نعكس هذه النسبة ، ولماذا نعكسها ، وهل سيكون الأتراك أكثر سعادة بذلك ؟ وهل ستزدهر حضارتهم وثقافتهم ؟ وهل يعتبر تبريرا كافيا أن القوة العسكرية والقوة الصناعية لا يتبادلان مكانتيهما الآن ؟ أو بفرض أنه يجب أن تتبادلا مكانتيهما فما شأن الأمم المتحدة لمقتخذ هذا القرار ؟ . »

« لقد تبين لنا أن أغلب الأسئلة الادارية الأساسية تحولت الى أسئلة اما حضارية واما سياسية ، وليست من نوع المشكلات التى يعالجها الهواة أو المغامرون . وقد اكتشفنا كذلك أن أغلب المشكلات الداخلية المتصلة بالتنفيذ ترجع أساسا الى التقاليد والحضارة التركية ، ولا ترجع الى نكاه الأتراك . »

لقد كان السؤال المهم هو : كيف نوصل اليهم آراءنا وأفكارنا عن التنظيم وطرق الادارة الصحيحة بينما قرون عديدة من الحكم المطلق تطل على الأعمال وتضغط على المجتمع أكثر من ضغطها على الفرد بحيث وضعتهم فى اتجاه مخالف تماما ، (١) .

وهكذا تؤكد دراسة ديموك للادارة فى تركيا الارتباط الوثيق بين الادارة ومجتمعها . وان دراسة الادارة فى أى مجتمع تتطلب بداية دراسة كافة العوامل والمؤثرات التى تجعل من كل مجتمع مجتمعا ذا خصائص وسمات مميزة .

### اثر البيئة على الإدارة فى مصر (١)

لماذا الإدارة فى مصر على ما هى عليه ؟ ..... ولماذا نحن كما نحن كموظفين ؟ ..... ولماذا نتصرف داخل مكاتبنا كما نتصرف ؟ ..... ولماذا يتسم سلوكنا الإدارى بخصائص وسمات تميزه ؟ ..... ؟

لماذا تتجه الإدارة عندنا الى الاعتماد على الأشخاص لا على النظم ؟ لماذا لا تتجه الإدارة الى تنمية نظام للعمل "System" بكل مقوماته ونظمه ؟ .. ؟

كيف نفسر أن مكاتبنا أشبه بالمنتديات ؟ ..... وقراراتنا تتأثر بالعوامل الشخصية وغير الموضوعية ؟ ..... ولماذا نلجأ للوساطة ، ونستجيب للمضغوط العائلية والاجتماعية ؟ ..... ؟

لماذا لا نقدر قيمة الوقت فى العمل والانتاج ؟ ..... ولماذا يغفل معظم أساتذة الاقتصاد عندنا عنصر « الزمن » عند ذكر عناصر الانتاج ؟ ..... ؟

لماذا نحن ميالون الى البقاء حيث نكون ، ويزعجنا التنقل ؟ ..... ولماذا نميل الى التسليم بالقضاء والقدر والهروب من مواجهة الواقع ؟ ..... ولماذا تتجه قراراتنا نحو الارتجال والبعد عن النظرة المستقبلية ؟ ..... ؟

لماذا يرى الرئيس نفسه أباً واجب الطاعة ؟ ..... ولماذا يضيق صدره بالاختلاف فى الرأى ، ويتوقع الطاعة من رؤوسيه ؟ ..... ولماذا نجد الرؤوسيين على استعداد لتقبل الدور الذى يلعبه الرئيس فى علاقته بهم ، يتفقون معه أكثر ويختلفون معه أقل ؟ ..... ؟

ان مثل هذه الأسئلة وغيرها يمكن أن نجد لها تفسيراً مقبولاً عندما ندرس أثر البيئة المصرية على الإدارة . وهذا ما سوف نحاوله من خلال العرض الذى نقدمه فى الصفحات التالية .

---

(١) هذا الموضوع تناوله كتاب « البيروقراطية والاشتراكية » بالدراسة المستفيضة ، ونعرض له هنا بإيجاز .



## أولا : العوامل الجغرافية :

تبدو أهمية العوامل الجغرافية وتأثيرها فى حياة المجتمع واضحة فى مصر عنها فى كثير من الدول الأخرى بسبب عوامل معينة تميزت بها طبيعتها . فانه من بين المساحة الكلية للدولة والبالغة ٢٨٦١٩٨ ميلا مربعا، نجد أن المساحة المزروعة لا تعدو ١٤ ألف ميل مربع ، أو ما يعادل ٤٪ تقريبا من المساحة الكلية . ويقوسط نهر النيل هذه الرقعة الخضراء مانحا الخصوبة للأرض والحياة للملايين الذين يعيشون على جانبيه . وقد أدت هذه الطبيعة الى تركيز السكان فى البقعة المزروعة الضيقة ، مما جعل مشكلات المواصلات والاتصالات والادارة العامة أكثر سهولة عندنا منها فى بعض الدول الأخرى (١) .

وقد أسهم موقع مصر الجغرافى كهزمة الوصل بين أوربا وآسيا وأفريقيا وأستراليا فى التأثير على حياة مصر السياسية . وارتكز رخاء أوربا على التجارة الدولية التى أصبحت قناة السويس عمودها الفقرى باعتبارها ممرا مائيا حيويا . وقد أدت أهمية هذا الممر المائى ، فيما مضى الى تطاحن دولى وصراع بين القوى المختلفة ، ونجحت بريطانيا فعلا فى السيطرة عليه أكثر من سبعين عاما ، امتد نفوذها خلالها الى جهاز الحكم فى مصر ، فسخرته للعمل وفق مصالحها وأهوائها .

ولعل أبرز الملامح الجغرافية فى مصر هو النهر الخالد ، نهر النيل ، فعليه تقوم حضارة عريقة ، ومنه تستمد الدولة ازدهارها وبقائها منذ القدم .

(١) يلاحظ مثلا أن كلا من اندونيسيا والفلبين تتكون من عدد ضخم من الجزر الأولى تضم حوالى ٢٠٠٠ جزيرة ، بينما الثانية تضم حوالى ٧٠٠٠ جزيرة . وهذا التوزيع الجغرافى للدولتين نتج عنه انعزال بعض الجزر وتعدد اللغات واللهجات بالدولة ، وخلق مشكلات واضحة فى المواصلات والاتصالات وبالتالى فى أسلوب الادارة العامة . هذا على الرغم من أنه يوجد فى اندونيسيا ثلاث جزر رئيسية وفى الفلبين عشر جزر رئيسية يقيم بها ٩٠٪ من مجموع السكان بكل من الدولتين ، ويعيش على خبراتها النسبة نفسها . والى جانب هذا فقد أدت طبيعة الارض الجبلية فى اندونيسيا الى ضعف سيطرة السلطة المركزية على بعض الجزر ، مما أدى الى استمرار قيام بعض الجماعات فيها بأعمال الشغب والتمرد عقب حصولها على الاستقلال عام ١٩٤٨ ولفترة طويلة .

والفيضان الذى يأتى به النيل كل عام يوفر الماء اللازم للرى . ولذلك فان مصر تعيش على النيل ومنه ، وسيظل النيل . كما كان منذ الأبد ، شريان الحياة الجارى الذى يضمن لمصر وجودها وبقائها . فمنذ الأجيال السحيقة أسهمت الصحراء فى حماية مصر من الغزو وأسهم النيل فى توفير لقمة العيش لابنائها .

ونظرا لتوفر هذا المورد السخى من المياه السطحية وندرة الأمطار . فقد ظلت مصر تستغل امكاناتها الزراعية مستعينة بوسائل الرى المتعددة . ومن ثم انتشرت الترع والقنوات فى سائر أرجاء الوادى لخدمة الزراعة الى جانب اسهامها فى اقامة نظام مواصلات جم الفوائد . وقد حتمت الرغبة فى تنظيم مياه النيل والسيطرة على الفيضان والاستفادة من المياه وتنسيق استخدامها ، اقامة جهاز حكومى مركزى يضم عددا ضخما من الموظفين والعمال . وتتجمع فى يده مسئوليات التحكم فى المياه وتنظيم زراعة الأرض وتنميتها . وقد ترتب على هذا أن انتقلت القوى السياسية الى أيدي هؤلاء الذين بسطوا نفوذهم على نظام الرى والزراعة ، فمارسوا سلطات واسعة . أما بالنسبة للفلاحية فان الحكومة فى نظرهم كانت تمثل أهمية النيل وسلطانه ، وكلما تحكمت الحكومة فى المياه ازدادت حاجة الناس اليها . ويعتقد بعض الكتاب أن هذا هو السبب الذى أدى منذ القدم وحتى يومنا هذا ، الى قيام تنظيم حكومى مركزى شديد فى مصر (١) .

فلم يكن ثمة شئ يمكن أن يجمع قوى الحكومة لتعمل فى تنسيق على مستوى عال ، وفى تعاون تام مثلما تعمل مياه الفيضان التى تصل مصر كل عام . فكثير من وزارات الحكومة ، وخاصة وزارات الأشغال ، والزراعة ، والرى ، والداخلية ، والصحة ، والشئون الاجتماعية كانت تجد نفسها مضطرة لتكريس جهودها مجتمعة لكى تتحكم فى فيضان النيل والآثار المترتبة عليه (٢) .

1) Walter Sharp : "Bureaucracy and Politics ; Egyptian Model, William Siffin, Op. cit., p. 154.

2) Max Weber : From Max Weber : Essays in Sociology, H. Gerth and C.W. Mills, Trans, and eds., (New York : Oxford University Press, 194), p. 513.

وعبر السنين ، كانت المشكلات الهامة التى يواجهها سكان مصر تتركز فى السيطرة على النيل وتنظيم استعمال مياهه ، والطريقة التى واجهوا بها هذه المشكلات تعطى ملامح معينة للمجتمع والادارة المصرية . يؤيد هذا قول ماكس فبر :

« لم يكن من الممكن أن تصل المركزية القائمة على اساس اقتصاد مستقر الى الدرجة التى وصلتها الا فى وجود نهر النيل » (١) .

ونخلص مما تقدم الى أن العوامل الجغرافية قد اثرت فى شكل الحكومة وطبيعة الادارة العامة فى مصر من عدة نواح :

فمن الناحية الاجتماعية قام مجتمع الدلتا والصعيد بتميزان حضاريا من حيث العادات والتقاليد والقيم وانماط السلوك ومدى التعرض للمدينة وانتشار التعليم .

ومن الناحية الاقتصادية تضافر النيل فى تكوين مجتمع زراعى على أرض مصر تتصف الادارة فيه بالنمط الادارى الزراعى .

أما الناحية السياسية فنرى انعكاسها فى وحدة مصر تحت حكم مركزى شديد ، وذلك بسبب سهولة السيطرة على الاقليم ، وتمكن الحكومة من فرض سلطانها عليه وعلى الناس الذين تجمعوا فى سهل ضيق منبسط على ضفاف نهر النيل .

---

1. Max Weber : Essays in Sociology, H.H. Gerth and C.W. Mills Trans. and eds., (New York : Oxford University Press 1946).

## ثانيا : المجتمع :

### ١ - الريف :

تتميز القرى المصرية بوجود روابط متينة قائمة على اساس من التطور الطبيعى للعلاقات بين السكان . والتراث الاجتماعى لهؤلاء السكان محلى فى جملته ، وأنماط السلوك بالمجتمع البدائى تسيطر على طريقة الحياة فى القرى . ومعرفة هذه الأنماط خطوة هامة لفهم عملية التغيير الاجتماعى .

ويعد نقل الموظف من المدينة الى الريف كارثة فى نظره . وقد ترجع مخاوفه هذه الى خلو الريف من الاحتياجات الضرورية للحياة المعقولة .

لذلك انشغل الموظفون فى محاولات مستمرة للالتجاء الى طريق الضغط على رئاستهم من أجل البقاء بالمدن الكبرى . ولما كان عدد الموظفين الذين يقبلون عن طواعية العمل بالريف محدودا جدا ، فقد أصبحت الوساطات الشخصية أمرا طبيعيا فى هذا المجال . ونتج عن هذا تكس عدد كبير من الموظفين فى القاهرة ، وصارت العاصمة تنفق على الخدمات بدون أى مراعاة للاعتبارات الاقتصادية ، فالضرائب تجبى من القرى وتنفق فى القاهرة . وقد أدى هذا الفصل بين الخدمات والانتاج فيما مضى الى اعاقه عملية التخطيط أو عدم التخطيط نهائيا .

وجو الادارة فى مصر يتأثر بالطبع بهذه العوامل الاجتماعية والحضارية والبناء التنظيمى للمجتمع الريفى . وقد يجد المراقب الأجنبى كثيرا من الغرابة حينما يلاحظ عادات وطبعا يمارسها الموظفون الحكوميون تختلف عن عاداته وطباعه . وذلك حينما يشاهد مثلا أقذاح الشاى والقهوة وأكواب الثلجات تقدم للزوار وأصحاب الحاجات بمكاتب الحكومة فى جميع أوقات العمل الرسمية . على أن أنماط السلوك الاجتماعى هذه - التى تجعل من جو العمل بالمكاتب الرسمية امتدادا لحياة الدور والمضاييف - يراها المراقب الشرقى على أنها امتداد لتقاليد البيئة الريفية أو العربية بما فيها من كرم وضيافة وتحية ، وقد يكون من العسير القضاء على مثل هذه التقاليد ، وربما لا يكون من المناسب أيضا القضاء عليها قبل احداث تغيير جذرى فى القيم الأساسية بالمجتمع .

ان شدة التماسك الاجتماعى الذى يميز حياة القرية المصرية يحفز الفلاحين على السلوك الجماعى حتى فى الظروف التى تخص فردا أو عائلة بذاتها . فأفراح أى أسرة تعد أفراحا للقرية كلها ، وكذلك تكون الأحداث التى تنزل بواحد من أبنائها حيث يتكافل الجميع فى رد الأذى وفى مشاطرة الأحران .

وهكذا يتصرف أهل القرية كأسرة واحدة مترابطة فى السراء والضراء، ويتباهون ويتفاخرون بمن يحصل منهم على درجة علمية أو يرقى الى منصب كبير .

وامتدادا لهذا الشعور بالمشاركة العامة ، يتوقع أهل القرية ممن يصادف منهم نجاحا أو منصبا مرموقا أن يكون بارا بالجميع خيرا بهم ، وأن يكون نجاحه لصالح القرية يستفيد منه كل ذى حاجة أو طلب . وعلى ذلك فإن الحاق الموظف الكبير لأهل قريته فى الوظائف التى يهيمن عليها لا ينظر اليه على أنه خروج على الأصول الواجبة لاتباع لكفاءة الإدارة ، ولكنه ظاهرة متوقعة تكاد تكون حقا لهم . وبالتالي فإن احجام أحد كبار الموظفين عن مساعدة أهل بلدته وتفضيلهم على غيرهم يعد من وجهة نظرهم خروجا عن المتوقع وتنكرا منه لأهله وبلدته . والمتقنون يبدون استياءهم من هذه التقاليد والأنماط المتوارثة ، لأنها تؤثر فى الحياة العامة والخاصة على السواء .

ويصف أحد الباحثين هذا الحال بقوله :

« كلنا يشكو من عدم شعور الموظف بالمسئولية وأهمية الوقت ، وعدم اكترائه بالمواعيد ، وقلة مثابرتة ، وانخفاض مستوى الدقة فى انتاجه ، مع بطنه الشديد وهلم جرا . وكلنا يعلم أيضا أن كل هذه الصفات ما هى الا امتدادا لعادات المجتمع الريفى فى حياة أكثر تعقيدا ، أى حياة المدينة (١) ،

ويبدو أن أنماط السلوك والقيم الريفية القوية سوف تستمر فى أحداث

---

(١) عبد المنعم شوقى : « الإدارة التنفيذية وأثرها فى أداء الخدمات العامة » ، المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، المشكلات الادارية ، ( القاهرة : دار المعارف ، ١٩٧٠ )

آثارها بالإدارة ما دام الناس بالمناطق الريفية مضطرين الى التعامل المستمر مع الحكومة وزيادة مطالبهم منها ، والى الاتصال بالموظفين العموميين لقضاء حاجاتهم وانجاز مصالحهم . وفضلا عن هذا فان الحكومة تختار موظفيها من بين سكان تلك المناطق ومع استمرار الاعتماد على هذا المصدر يبقى الموظفون فى مكاتب الحكومة متأثرين بهذه الاعتبارات .

## ٢ - الأسرة :

يمكن أن نصف المجتمع المصرى بأنه مجتمع توجهه التقاليد (١) . حيث يميل السكان بالمناطق الريفية الى تكوين مجتمعات متجانسة ومستقرة مرتبطة ارتباطا وثيقا بالأرض التى يزرعونها ، ويخضعون لتقاليد راسخة متوارثة . والصلات العائلية الوثيقة التى تربطهم تتحكم فى طريقة حياتهم وتملى عليهم أنماط سلوك والتزامات معينة لا يستطيعون منها فكاكا . ومن ثم فان التخلّص من سلطان الأسرة أو التحول عن الانتماء اليها لا يمكن أن يتم دون ترك آثار عميقة فى حياة الفرد ، ذلك لأن أنماط السلوك الاجتماعى الذى تتبعه الأسرة ومقوماته تبقى غالبا مستقرة دون تغيير يذكر . ونظرا لأن الأرض تعنى الثروة ، فان مكانة الشخص تتحدد بمدى ما يفتنيه من أرض ، ومركزه الاجتماعى يرتبط بها الى حد كبير .

---

(١) يقسم دافيد ويرمان المجتمعات من حيث طبيعة أفرادها الى :

Tradition Directed, Inner Directed and Other Directed ويصف النوع الاول Tradition Directed بأنه محافظ تستمر فيه العلاقات على مر الاجيال دون تغيير ملحوظ . وفيه يتأقلم الافراد مع علاقات السلطة التى تحددها الاعمار أو الجنس بين افراد الأسرة أو القبيلة أو العشيرة ، وتتحكم الحضارة فى السلوك بدرجة ملحوظة . وانه وان كانت القواعد والانماط التى يتبعها الافراد غير معقدة ويستطيع الصغار اكتسابها خلال التنشئة ، الا أن هذه القواعد والانماط تحكم العلاقات بين الافراد فى الأسرة . ويلاحظ كذلك أن الجهود الموجه نحو اكتشاف حلول للمشكلات المعسرة كمشكلات الزراعة والصحة ضئيل جدا . وعلى الرغم من أن دور الفرد محدود فى اطار التقاليد المرعية المحافظة الا انه يحظى بالتقدير والاحترام عما يلقاه الفرد بالمجتمعات المتقدمة . انظر :

David Riesman and Others: The Lonely Crowd. (New Haven: Yale University Press, 1955). p. 11.

والدور الأساسى الذى تلعبه الأسرة المصرية فى حياة الفرد ، لا فى سن الطفولة فحسب ، ولكن خلال مراحل الحياة المختلفة أيضا ، يجعلها مصدرا أساسيا للقيم والولاء الذى تتصف به الحياة المصرية فى المجتمعات الريفية . ولذلك نجد أن نوع المهنة التى يتطلع اليها الانسان ومركزه بالمجتمع ، وطريقة اختياره لزوجته ، ونوع تعليمه ، كلها أمور تتقرر بمدى الثروة والجاء والسلطة التى تتمتع بها أسرته . ويبدو التماسك الجماعى المتين - وربما الغذاء للجماعات الأخرى - كعنصر هام فى وجود الكثير من الجرائم الناجمة عن صراع الدم والثار التى تأخذ مكانها بالمجتمع . وأنماط السلوك هذه موروثه من ناحية ، ومكتسبة من ناحية أخرى وهى قائمة على أساس التدرج الهرمى ، وتعكس الى حد كبير نوع السلوك البادى فى شبه أنواع من الطقوس والقواعد المرعية . ذلك لأن عملية التنشئة بالريف المصرى تتميز بنوع من السيطرة والتحكم . ودور الأب والأم فى مجتمع القرية لا يقتصر على مدى ما يمكن أن ينقله الى أبنائهم من تجارب وخبرات ، ومدى مسئوليتهم عن نقلها اليهم ، بل يتعدى هذا الى سلطتهما فى الأمر والالزام بالطاعة .

ويقول الدكتور حامد عمار ان احدى الخواص الهامة التى تحكم البناء الاجتماعى فى القرية المصرية ، هى المنزلة والاحترام اللذان يحظى بهما الشخص الذى يلعب دور الرئيس ، والسلطة التى يستمتع بها . وهو عادة مختار على أساس السن الى جانب المقدرة على الكلام والمناقشة الجيدة ، وعوامل أخرى كالمركز الاجتماعى والمنزلة . وهذا النمط الذى يميز عادة سلطة الأب فى نطاق الأسرة ، يتمثل أيضا فى سلطة اكبر الأشخاص القادرين بالعائلة او رئيس القبيلة ، وفى مجالس القرية التى تظهر تلقائيا دون أى تكوين رسمى (١) .

ان السلطة المطلقة للأب على اولاده مرجعها التقاليد وأنماط السلوك المرعية داخل الأسرة وشعور الأب بانتمائهم اليه . يعزز هذا ما جاء به القرآن من اقرار لحقوق الآباء وتنظيم لعلاقاتهم بالأبناء . ذلك أن احترام

1) Hamed Amar : Growing up in an Egyptian Village : Silwa, Province of Aswan, (London : Routhledge and Kegan Paul, Ltd., 1954), p. 28.

الأبناء للآباء أمر تدعو اليه تعاليم الدين الاسلامى ، ومعصية الآباء من الخطايا التى يتعين على الأبناء تجنبها .

هذه الأنماط الحضارية السائدة جميعها تكسب مشكلات مصر المعاصرة - مثل مشكلات التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، وتوزيع السكان ونمو عددهم ، ومشكلات الادارة العامة ، معظم خصائصها . وعلينا أن نرى مدى انعكاس هذه الأنماط على البيروقراطية الحكومية .

ليس من المستغرب أن نرى الجهاز الحكومى يماثل هذه الجماعات البدائية بالقرى والنجوع . وان سلوك العاملين داخل المنظمات متأثر الى حد كبير بسلوكهم داخل التنظيم الاسرى أو القبلى أو البناء الاجتماعى كله ، حيث يتولى الوالد أو شيخ القبيلة أو الرئيس الأعلى السيطرة الكاملة ويجمع زمام السلطة فى يده . ومن السهل تبعا لذلك أن نفهم السمات الهامة للسلوك الادارى أو التفاعل الحادث داخل المنظمات الحكومية خلال الطريقة التى يعامل بها الموظفون بعضهم بعضا . وهو ما يشبه الى حد كبير ، وفى كثير من الأحيان ، العلاقات التى تنشأ بين الآباء والأبناء . فغالبا ما نلاحظ وجود نمط منطقى للاتصالات يهتم كثيرا بالمظاهر والشكليات ، ويراعى أنواعا من السلوك التى تعكس مظاهر الخضوع والاستسلام لشيئة الرئيس والتمشى مع آرائه . وهذه الطريقة فى السلوك تقلل بدون شك فرص الاحتكاك والخلاف . فالموظفون عادة ميالون الى قبول وجهات نظر رؤسائهم ، وإلى عدم معارضتهم فيما يرونه أو يفعلونه ، بصرف النظر عما إذا كان المرءوس مقتنعا أو غير مقتنع (١) .

ولما كان الأب هو الذى يتخذ القرارات فى الأسرة ويبيت فى المشكلات التى تتعرض لها ، فان فرصة اشتراك أفراد الأسرة فى تقرير الأمور ضئيلة جدا . وتنعكس هذه الظاهرة فى المجتمع الوظيفى أيضا حيث يحظى الرئيس بالتجلى والاحترام وينفرد بالأمر والنهى ، ويتوقع الطاعة دائما من مرؤوسيه . فالملحوظ أن الموظفين يتجنبون بقدر الامكان توصيل الأنباء السيئة للرئيس ، وقلما يتيح لهم فرصة المشاركة فى اتخاذ القرارات .

---

(١) هذه الحقائق تؤيدها أيضا النتائج التى توصل إليها برجر فى دراسته عن البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة ، انظر :  
Morroe Berger : Op. Cit., pp. 146-164.



ليس بغريب اذا ان نرى الاتجاه الى حل المشكلات وتقرير الامور المتصلة بالعمل لا يكون سبيله التفاهم وتبادل وجهات النظر المختلفة ، وانما يتم عادة يدفعه الى سلطة أعلى ارضاء لمنزعة الرؤساء فى التحكم وتركيز السلطات . وغالبا ما يصل الأمر فى النهاية الى قرارات فى مسائل عادية او مشكلات روتينية صادرة من الرؤساء فى قمة الهرم التنفيذى . وهكذا نجد الرئيس فى النظام الحكومى المصرى يلعب دورا هاما كفيصل وحكم نهائى . وهذه احدى السمات التى تميز الادارة فى مصر عنها فى الدول الغربية .

وكما ان الانبياء السيئة تقلق بال رب الأسرة وتزعجه ، الأمر الذى لا يرغب فيه أفراد الأسرة ، فهكذا يبدو الحال أيضا بالنسبة للرؤساء . فالملحوظ ان الموظفين يتجنبون بقدر الامكان توصيل الانبياء السيئة للرئيس ، وان فعلوا نقلوها بصورة مخففة تقل معها فرص غضبه التى قد تنقلب الى ثورة على ناقل الخبر . . ومن المألوف تصفية انبياء العمل السيئة بقدر الامكان ، وربما حجبها عن الرئيس خلال العملية الاخبارية .

ويتوقع الجمهور عادة من الأشخاص الذين بيدهم السلطة ان يستعملوها بعنف ، والتجاء هؤلاء الأشخاص الى استعمال السلطة أمر مألوف دائما . وذلك لان المصريين قد تعودوا على هذا النوع من الحياة الذى تمارس فيه السلطة بطريقة أوتوقراطية أو تعسفية ، سواء اكانت سلطة رب الأسرة أم مالك الأرض ، أم سلطة الموظف الحكومى . ولكثرة ما قاسوه على يد موظفى الدولة من اهمال وتعالى وسوء معاملة ، تعودوا ان يسيئوا الظن بهم ، وان يفوضوا الأمر لله كلما خامرهم الشعور بالظلم أو سوء المعاملة خوفا من بطش الموظفين أو تعسفهم .

ليس بمستغرب اذا ان نجد كفاية الأجهزة الحكومية وصلاحياتها مرتبطة ارتباطا وثيقا بالأشخاص الذين يشغلون المناصب المختلفة فى الهيكل الحكومى ، وليست قائمة أساسا على تنظيم هذه الأجهزة كأشخاص معنوية تعمل بانتظام وهدفها الوفاء بالخدمات العامة بصرف النظر عن الأشخاص .

ولا شك ان مثل هذه الاتجاهات تعوق الادارة الحسنة ، وقد تؤدى الى انهيار المنظمة التى تقوم على الفرد لان الأشخاص يذهبون وينقلون ، اما التنظيم فهو مستقر وبقا .

### ٣ - الطبقات الاجتماعية :

كان التكوين الاجتماعى للمجتمع المصرى دائما متميزا بطابع طبقي .  
وعلى الرغم من انه يتصف بشئ من المرونة الاجتماعية وعدم وجود فواصل  
طبقية منيعة ، الا ان الخطوط الفاصلة بين الطبقات كان يمكن تمييز معالمها  
بسهولة .

وعند قيام الثورة كان يوجد فى مصر ثلاث طبقات متميزة :

( ا ) طبقة الأثرياء .

( ب ) الطبقة المتوسطة .

( ج ) طبقة الفقراء .

وكان البيروقراطيون عادة أسخياء فى تعاملهم مع ذوى الجاه  
والسلطان وافراد الطبقة المحظوظة . وبينما كانوا يتساهلون او يتباطئون فى  
استعمال السلطات المخولة لهم قانونا ازاء هذه الطبقة ، نجدهم متصرفين  
بالعنف والعنت والاستبداد متى كان الأمر متعلقا بأحد أبناء الطبقة الفقيرة  
من الفلاحين والعمال . ومن النادر أن نستدل على حادث قبض فيه على أحد  
كبار الملاك لاستيلائه على مواشى أو محصول أحد الفلاحين ، بينما نجد أن  
الفلاحين كثيرا ما كان يقبض عليهم لتهم تافهة يرميهم بها كبار الملاك عن حق  
او عن باطل .

على أن هذه المشكلات التى كان يقاسى منها الفلاحون والعمال تبدو  
اقل سوءا من طريقة الحياة التى فرضت عليهم والتى أدت الى حرمانهم من  
تنمية أنفسهم ماديا وفكريا . فعلى الرغم من أنهم كانوا أحرارا ، وبعضهم  
كان يمتلك بعض الأرض الا أنهم كانوا يعيشون فى فقر مدقع وجهل تام .  
وكانوا أشبه بعبيد أذلاء يعيشون فى عصر النهضة والتقدم التكنولوجى وليس  
لهم نصيب فيه . وفى ظل هذا النظام الاجتماعى الذى كان يفترض فيه تهيئة  
فرص متساوية لجميع المواطنين ، بقى الفلاحون والعمال جهلة متخلفين .  
وحتى نظم الزراعة والفلاحة بدت ازلية موروثه عن القرن العاشر .

وعلى الرغم من أن الفلاح أو العامل كان يستمتع بحريته المدنية ، فان  
الطبقتين الأخريين كانتا تنظران اليه بازدراء واحتقار ، حتى بدا كأنه معزول  
عن المجتمع . وبذلك لم يكن الفلاح محروما من مخالطة الطبقة الغنية أو

الاتصال بها وحدها ، وانما كان هذا حاله أيضا مع أبناء بلده الذين أوتوا شيئا من التعليم أو اليسار . وهكذا وجد الأشخاص الذين كان يمكن أن يكونوا على جانب من المودة معه يشيخون عنه بوجوههم متى أوتوا شيئا من التعليم أو الرخاء .

والشبه هنا كبير بين فلاح ما قبل الثورة والفلاح الفرنسى قبل الثورة الفرنسية . اذ يصف دى توكوفيل الفلاح الأخير بقوله :

« وعلى الرغم من أن طبقة النبلاء والطبقة المتوسطة كانتا تسيران فى اتجاهات مختلفة الا أن سلوكهما كان متشابها فى أمر واحد ، فقد انتهى الأمر بالطبقة البورجوازية الى أن أصبحت منعزلة عن الجماهير شأنها شأن طبقة النبلاء . ولم يقتصر الحال على انعزال أفرادها عن الجماهير ، بل كانوا يغمضون عيونهم عن كل مصائبهم بدلا من مشاركتهم أياها . وبدلا من محاولتهم التخفيف من وطأة المظالم الاجتماعية المشتركة بينهم ، عمد بعض أفراد الطبقة البورجوازية الى خلق أنواع جديدة من المظالم التى تعود عليهم شخصيا ببعض المزايا . وفى الواقع كان هم أعضاء هذه الطبقة الحصول على ميزات شخصية ومعاملة من نوع خاص ، مثل حرص أى نبيل على الاحتفاظ بالمزايا التى يستمتع بها ، (١) »

ولعل أبرز آثار هذا الوضع الاجتماعى الظالم فى مصر هو انقسام المجتمع على نفسه الى فئتين تتبادلان الحقد والكراهية والنقمة ، الطبقة الميسورة تزدرى وتترفع عن مخالطة الطبقة المحرومة ، والأخيرة تقاوم الأولى باستمرار ، وكلتاهاما تتربص بالأخرى الشرور وعلى استعداد للتفكيك بها متى سنحت الفرصة .

ومن الناحية الادارية ، فان الطبقة الفقيرة التى حرمت من العلم والمكانة الاجتماعية والاقتصادية بقيت خارج الوظائف الحكومية الهامة ، واقتصر عمل أبنائها على الوظائف الدنيا . وبحكم وضعها الاجتماعى لم تكن تمارس أى دور رقابى شعبى على أجهزة الخدمات ، بل انها لم تكن قادرة على ممارسة هذا الدور . ولم يكن موقف الحكومة منها أقل سوءا ، فقد كان

1) Alexis De Tocqueville : The Old Regime and The French Revolution, Trans, by S. Gilbert, (N. Y. : Doubleday Co. Inc., 1975), p. 136.

حظ هذه الطبقة من الخدمات الحكومية يكاد يكون معدوما ، وأفرادها لا يطلبون هذه الخدمات وإن كانوا فى أشد الحاجة إليها .

#### ٤ - الدين :

منذ فتح العرب مصر فى عام ٦٤٢ م ، شهدت عصورا من الحكم الدينى كان الاسلام خلالها وثيق الصلة بالدولة والحكومة ، ولم يكن من السهل التفرقة بين الأمور السياسية والدينية . ولم يكن هذا الاتجاه جديدا على مصر ، فقديما قامت صلات بين الدولة والدين فى عهد قدماء المصريين حيث كان فرعون الها وحاكما فى الوقت نفسه .

وقد بدأ الاتجاه الى الفصل بين السياسة والدين فى مصر مع موجة الحضارة الغربية التى وردت فى عصر محمد على ، وكان من اثر التزمت وترجمة الاسلام الى معانية الضيقة أن قامت جماعة من المفكرين المسلمين المتحررين بالجهر بأرائهم المتطورة التى نضجت خلال سنين عديدة . وبرز خلال هذه الفترة السيد جمال الدين الأفغانى ، والشيخ محمد عبده من أئمة المفكرين المنادين بتبصر معانى الاسلام السامية وحقيقة مقاصده بذهن متفتح واصلاح نظام التعليم .

ثم أدى انقضاء الخلافة كأساس من أسس التنظيمات الاسلامية الى كثير من الفصل بين الأمور السياسية والدينية ، والى التحول عن بعض التقاليد الاسلامية فى الحكومة . وكانت الخلافة كنظام قد أخذت فى التدهور والذبول حتى قضى عليها كمال أتاتورك فى سنة ١٩٢٤ . وكان لهذا الحادث رد فعله الكبير فى مصر التى كانت ما زالت مرتبطة بتركيا روحيا .

وقد ظهر فى الحكومة جهازان هاما يمثلان التراث الاسلامى وأثره فى التنظيم الحكومى : الأول : وزارة الاوقاف ، والثانى كان يتمثل فى المحاكم الشرعية التى ألغيت بعد قيام الثورة وأحيلت اختصاصاتها الى المحاكم المدنية التى تطبق القانون المدنى عادة ، الا فى بعض الأحوال الخاصة حيث تطبق نصوص الشريعة الاسلامية كما هو الحال بالنسبة لمسائل الزواج والميراث .

---

(١) من مظاهر التحايل باسم الدين الذى لجأ اليه الملك السابق للحصول على كسب ميسرى وتأييد شعبى أنه ادعى الورع والتقوى ، واطلق لحيته وزعم أنه خليفة المسلمين ، وليس لهذا الدور لباسه بقصد إيهام الجماهير وخداعها .

ويبدو أن حالة الاضمحلال والهوة السحيقة التي تردت فيها مصر خلال حكم الملك السابق كانت من العوامل التي أدت الى توسله بالدين للتحايل على الحصول على تأييد الشعب (١) . كما ساعد سوء الأحوال فى نهاية حكمه على ازدهار غير عادى لبعض المنظمات الاسلامية ، وخاصة جماعة الاخوان المسلمين . التي تمكنت من طريق التسلط على أفكار الكثيرين ، واستغلال الاتجاهات الدينية لديهم من جمع عدد كبير من الأتباع فى تنظيماتها . وقد تحولت هذه الجماعة عن هدفها كجمعية دينية خالصة الى جماعة تتبنى بعض الأهداف السياسية ، وغايتها تولى مقاليد الحكم ، ثم تطورت الى جماعة عسكرية وارهابية فى الوقت نفسه ، مما أدى الى حلها والقضاء على كل نشاط لها فى عام ١٩٥٤ . وقد يعبر هذا عن اتجاه الحكومة نحو الفصل بين الامور السياسية والامور الدينية واهتمامها بالتركيز على الأهداف المادية للكفاح القومى (١) .

ومع هذا التحول الحكومى فى اتجاه الفصل بين الدين والسياسة بقى منصب المفتى يمثل نوعا من الاتجاهات الدينية فى الحكومة . فهو يمارس وظيفة ذات طبيعة خاصة حيث يقدم الاستشارة الى الجمهور ، والى الحكومة أيضا ، فيما يتعلق بالمسائل الدينية المعقدة . وبعض الموضوعات التي يتناولها لها أثرها المباشر على المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

فقد يطلب منه الاقتاء عن اتجاه الاسلام بصدد الكفاح فى سبيل تحرير فلسطين ، أو حكمه بالنسبة للفائدة المستحقة على القروض ومقدارها ، ومتى تعتبر ربا ؟ أو رأيه فى ممارسة تنظيم النسل فى الأسرة . الخ . كذلك تحال احكام الاعدام اليه من دوائر القضاء الجنائى ليقرها ، ودوره هنا ليس الرقابة على عمل السلطة القضائية وانما التأكد من أن الحكم يتفق وما جاءت به الشريعة الاسلامية .

---

(١) الى جانب اتجاه الحكومة نحو الفصل بين الدين والسياسة - يبدو اتجاهها أيضا الى ابراز الناحية الدينية فى شكل الحكم . فقد نص دستور ١٩٢٣ على أن الاسلام هو دين الدولة الرسمى . وقد وجد مثل هذا النص أيضا فى دستور ١٩٥٦ . ثم أعطل فى دستور ١٩٥٨ الذى جاء إثر الوحدة بين مصر وسوريا ، وأعيد النص فى الدستور المؤقت انصادر فى ١٩٦٤ . وقد عززت المناقشات التي دارت فى مجلس الشعب حول الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية عام ١٩٧١ هذا الاتجاه ، ونصت المادة الثانية منه على أن الاسلام دين الدولة .

على أنه توجد حقيقة هامة ، وهى أن المفتى لا يعمل فى فراغ ، وإنما يتصرف عادة فى اطار الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تمس مصالح الدولة العليا . ومن ثم لم تعد وظيفة الافتاء - باعتبارها عملاً دينياً - فى معزل عن الأحوال والظروف المعاصرة والاتجاهات السائدة فى الدولة ، فهناك ميل دائماً الى جعل مثل هذه الظروف موضع الاعتبار . ومن ناحية أخرى نجد أنه وإن كانت الفتوى التى يصدرها المفتى ليس لها صفة الالتزام فإن الحكومة والجمهور قلما يهتمون شأنها .

إن تأثير الدين على المجتمع فى مصر أمر ملموس وواقع . وفى البيئة الإسلامية التقليدية - وخاصة الزيف - نجد الحياة الإسلامية مرتبطة الى حد كبير بالاعتبارات الدينية ، ومن ثم نجد ارتباطاً كبيراً بين أنماط السلوك والقيم الاجتماعية السائدة وبين الأنماط والقيم الدينية . وفضلاً عن هذا نجد أن التمسك بالتقاليد والتعاليم الدينية كان الى عهد قريب الوسيلة الأولى للحصول على المكانة الاجتماعية .

وقد ترتب على هذا نتائج هامة . فإن عدم فهم البعض مقاصد بعض التعاليم الدينية فهماً صحيحاً من ناحية وترتيب معظم أوجه نشاطهم فى الحياة العامة على أساس الفهم الخاطيء من ناحية أخرى ، قد أدى أحياناً الى أنواع من الرضا بالقضاء والقدر والتواءم مع ظروف الحياة وقبولها دون محاولة تشكيلها أو تطويعها لارادة الانسان . وأصبحت بعض العبارات التى لها صبغة دينية مثل « قضاء ومكتوب علينا » ، « هذه ارادة ربنا » تعبر عن الاتجاهات التقليدية لدى بعض الأفراد نحو السلبية وعدم محاولة التغلب على الصعاب والمشكلات والعزوف عن تطويع الأمور لارادتهم . وفى ظل هذه الاتجاهات لا يحاول الفرد عادة التدخل فى مجريات الأمور بعزمته وارادته ، راداً كل ما يحدث له من خير أو شر الى ارادة الله .

ومن هنا نجد البعض ينظرون الى النجاح فى العمل على أنه مجرد فضل من الله ونعمة ، وإلى الاخفاق فيه على أنه قبض من الله لرحمته ونعمائه ، ويرون أن طاعة « أولى الأمر » واجبة حتماً وهى تاتى فى المرحلة التالية لطاعة الله ورسوله .

هذه الاعتبارات وغيرها لها اثرها الملموس فى الادارة العامة بمصر .

فالدين كعامل فعال في الاقناع يمكن الحكومة وأجهزتها المختلفة من التأثير في الجماهير ، وتغيير الاتجاهات وانماط السلوك ، وتسهيل عمليات التغيير الاجتماعي . وليس بغريب أن نجد الحكومة تتوسل عن طريق الاقناع الديني الى دعوة الجمهور لحل بعض مشكلاته الهامة كتنظيم الأسرة ، أو قبول وفهم النظم الجديدة كالاشتراكية والقيادة الجماعية مثلا (١) .

ومن ناحية أخرى نجد العمل الحكومي يتأثر كذلك بالدين . فنجد مثلا أن شهر رمضان له طابع خاص ، لا في نواحي الحياة الاجتماعية وحدها ، وإنما أيضا في الإدارة العامة . فنلاحظ أن مواعيد العمل الحكومي خلال هذا الشهر ترتب وفقا لمقتضيات الشعائر الإسلامية من صوم وصلاة . ونجد اهتماما ملحوظا من الأجهزة الحكومية المختلفة بتوفير السلع التموينية التي يحتاج اليها الجمهور خلال هذا الشهر ، وربما تحظى هذه السلع بالأولوية فيما يتعلق باستيرادها وما تتكلفه من العملة الصعبة بالنسبة لغيرها من السلع والخدمات .

---

(١) أدى تطور الفكر في الغرب الى الفصل بين السلطة الدينية والسلطة المدنية، وأصبحت الكنيسة تسيطر على أوجه النشاط المتصلة باعتقاد وعلاقة الفرد بربه ، وخولت السلطة المدنية حق التشريع والقضاء في معاملات الناس وحق السيطرة على ما يحفظ نظامهم الاجتماعي وتنظيمه .

ويبدو الاتجاه الى الفصل بين الدين والسياسة واضحا في مصر . وقد جاء في خطاب الرئيس جمال عبد الناصر الى علماء المسلمين المشتركين في مؤتمر مجمع البحوث الإسلامية ما يأتي :

« كلما كان الدين بعيدا عن السياسة والهوى والغرض . كانت تعاليم الاسلام واضحة وقوية ومثمرة » ، ( الاهرام ١٩٦٤/٢/١٢ ، ص ١ ) .

وقد أكد الرئيس انور السادات هذا الاتجاه في حديث له عام ١٩٧٩ .

بينما نجد محاولات للزج بالدين في السياسة في بلاد أخرى ، فقد نقلت وكالات الأنباء أن جمعية العلماء بالباكستان أصدرت بيانا قالت فيه أن القرار الذي اتخذته السيدة فاطمة على جناح بترشيح نفسها ضد الرئيس الباكستاني أيوب خان ينافي تعاليم الاسلام . ( الاهرام ١٩٦٨-٩-٦٤ ، ص ١ ) . ونقلت وكالات الأنباء من اندونيسيا أن الرئيس سوكارنو قد عزى أسباب قراره بانسحاب اندونيسيا من الامم المتحدة الى رؤية أشار عليه فيها النبي بضرورة الانسحاب ، ( الاهرام ١٩٦٥/١/٢٢ ، ص ١ )

ونخلص مما تقدم الى أن الدين كعامل مؤثر فى الإدارة والحكومة له أهميته وأثره اللذان لا يمكن انكارهما . وليس معنى هذا تدخل رجال الدين فى الحكم والسياسة أو العكس ، ولكن المقصود أنه مع الاتجاه نحو الفصل بين الدين والسياسة تبقى تعاليم الدين وأحكامه مؤثرة فى الإدارة والحكم .

#### ٥ - التعليم :

نجد أن نظام التعليم الذى أدخله دنلوب فى مصر كان قائما على أسس ومبادئ بريطانية . ويقول اللورد لويدي فى هذا الصدد . كان مستر دنلوب اسكتلنديا بجميع صفات جنسه ، ومن الصعب وصف إدارته لوزارة المعارف بأنها كانت تتسم ببعد النظر أو القدرة على التصور . على أنه بكل تأكيد قد نجح فى الاحتفاظ بمضائر التعليم المصرى بكل أحكام فى قبضته (١) .

ولم يكن غريبا إذا أن تصبح اللغة الانجليزية والأدب والتاريخ الانجليزى عماد المواد التى تدرس فى المناهج المصرية . وكان من البديهي ألا يكتب النجاح لمثل هذا النظام الأجنبى الدخيل الذى أقره البريطانيون أنفسهم بأخفاقه فيقول لويدي : « أن إدخال نظام التعليم البريطانى على مصر كان غير عملى ، وخاصة أن هذا النظام قد اتخذ الأعداد للوظائف العامة هدفا له » (٢) .

وبديهي أن الظروف الاجتماعية والمكانة التى كان الموظف العام يحتلها فى تلك الحقبة قد أسهمت فى تقوية الرغبة لدى الطلبة لينحوا نحو هذا الاتجاه . فقد اتسمت الوظيفة الحكومية بالمكانة والدعة والأمان ، وكان الموظف العام يحظى إلى جانب راتبه المضمون بالهيبة والاحترام باعتباره ممثلا للحكومة بعكس غيره من أصحاب المهن والحرف الأخرى . ولم يكن يقبل بعد تخرجه فى الجامعة عن العمل بالحكومة بديلا ، أو يسمح لنفسه

---

1. Lord Cromer : Egypt Since Cromer, London : Macmillan and Co. Ltd. 1933), p. 61.

2. Ibid., p. 163.



بالاشتغال بالتجارة أو الصناعة أو الحرف المختلفة ، حتى لو وافته الفرصة أو كانت أسرته تمارس هذا النوع من النشاط (١) .

وبالإضافة الى هذا فان سياسة التعليم البريطانية هذه قد أدت فيما مضى الى جعل التعليم وقفا على طبقة معينة من أبناء الشعب القادرين ماليا على تحمل نفقات الدراسة . وبذلك بقيت الجماهير أمية . وليس غريبا في ظل هذه الحال أن نجد نسبة الأمية في سنة ١٩١٧ حوالى ٩١,٣٪ ، بينما كانت هذه النسبة ٩١,٧٪ في سنة ١٨٨٢ ، أى أنه في خلال ٣٥ سنة من الاحتلال البريطانى لم تتحسن نسبة الأمية بين أبناء الشعب في مصر سوى بمقدار ٠,٤٪ (٢) . وتدل الاحصاءات على أن نسبة الأمية في سنة ١٩٤٧ قد بلغت ٧٨٪ (٣) . وفى سنة ١٩٥٠ عكفت وزارة المعارف على سياسة توسعية في التعليم الابتدائى والثانوى ، سمعتها سياسة « الماء والهواء » ، بمعنى أن التعليم ضرورى ضرورة الماء والهواء للفرد . على أن سوء التخطيط والتنظيم ونقص الاستعداد الإدارى لتنفيذ مثل هذه السياسة على نطاق الدولة قد أدى الى إثارة الكثير من العقبات والمشكلات في طريقها ، فلما جاءت الثورة أعيد تخطيط السياسة التعليمية من جديد واصلاح جهاز التعليم بالدولة وتنظيمه . وفى سنة ١٩٥٦ تراجعت نسبة الأمية في مصر الى ٧٠٪ (٤) . وفى عام ١٩٧٦ أصبحت نسبة الأمية ٥٦,٥٪ (٥) .

ولعل أهم ملامح نظام التعليم في مصر حتى سنة ١٩٥٢ هى حدة الهرم التعليمى فقد كان الهرم يركز على قاعدة شديدة الاتساع قوامها المرحلة الأولية والابتدائية ولكنها تضيق بشدة حتى يبدو الهرم مدببا في المستويات

---

(١) وزارة المعارف : التعليم ، ( القاهرة : وزارة المعارف ، ادارة الشئون

(٢) جمهورية مصر : التقرير السنوى لديوان الموظفين ، ١٩٥٢ ، القاهرة : المطبعة

الاميرية ، ١٩٥٣ ، ص ١٤ ) .

(٣) أحمد زكى محمد : « سياسة التعليم وعلاقتها بالوظائف الحكومية » ، المنظمة

العالمية لحرية الثقافة والمشاكل الادارية ، المرجع السابق ، ص ٨١ - ٩١ .

(٤) وزارة المعارف : التعليم ، ( القاهرة : وزارة المعارف ، ادارة الشئون

العامة ١٩٥٦ ) ، ص ٨ .

(٥) وزارة التعليم : ورقة عمل حول تطوير وتحديث التعليم في مصر ، ١٩٧٩ ،

الأتلى . وبالمقارنة الى ما كان عليه الوضع فى الولايات المتحدة مثلا ، نجد أن واحد فقط من كل خمسة عشر تلميذا بالمدارس الابتدائية بمصر كان يكمل تعليمه الثانوى ، بينما نجد أن النسبة المقابلة فى الولايات المتحدة هى ١ الى ٢ على الأكثر . وكانت النسبة فيما يختص بالتعليم الجامعى أسوأ من هذا . ففى مصر لم تزد نسبة من يلتحقون بالجامعة من خريجي المدارس الثانوية على ١ : ٢٥ ، بينما كانت النسبة المقابلة فى الولايات المتحدة هى ١ : ١٠ .

ويبدو جليا أثر هذه الاحصاءات بالنسبة للجهاز الحكومى . فهى تعنى أن فرصة التعيين فى الوظائف الكتابية كانت مقصورة على حوالى ٥٪ فقط من الشبان الذين تنحصر أعمارهم بين ١٥ ، ٢٠ عاما . بينما لا تجد الوظائف الادارية والفنية أمامها معينا أوسع من ١٪ من الشبان الذين هم بين ٢٠ ، ٣٠ عاما (١) .

إن ضيق فرص التعليم هذه لم يكن أساسه - كما قد يعتقد البعض - الالتجاء الى تطبيق مستويات علمية معينة ، فالعكس صحيح الى حد كبير، ذلك أن فرصة التعليم الثانوى والجامعى بمصر قبل الثورة كانت قائمة ومرتبطة أساسا بمستوى الأحوال الاقتصادية للمواطنين . وهذه حقيقة هامة وأساسية فالقادرون ماليا من أبناء الشعب فقط هم الذين كان يمكنهم مواصلة التعليم فى مراحل المختلفة . وينبنى على هذا أن هرم التعليم فى مصر كان يمثل الى حد كبير التدرج الاجتماعى والاقتصادى القائم ، وقد انعكس هذا الوضع تلقائيا ، وبوضوح فى الوظائف الحكومية .

وما دامت الفرص المتساوية للتعليم لم تتح لجميع المواطنين ، فقد كانت درجات الكادر الحكومى مرتبطة بنوع الخريجين فى مستويات التعليم المختلفة . وهذا يعنى أن كل فئة فى الحكومة كانت تمثل مستوى اجتماعيا

---

(١) الاحصاءات الخاصة بمصر أمكن تجميعها من مصدرين : وزارة المعارف : تطور التعليم فى الجمهورية العربية المتحدة ، ( القاهرة : وزارة المعارف ، ١٩٥٨ ) ، ص ٦٨ . الاحصاءات الخاصة بالولايات المتحدة مأخوذة عن :

Donald Kingsley : Representative Bureaucracy : An Interpretation of the British Civil Service. (Yellowspring, Ohio : The Antioch Press, 1954), pp. 142-143.

واقصديا معينا . ولم يكن من المألوف ، والوضع كذلك ، أن يجد ابن الفلاح او ابن العامل ، طريقة في البناء الوظيفي ليشغل المناصب الادارية المرموقة ، كما لم يكن مألوفا كذلك أن يعمل أبناء الأغنياء والموسرين بقاعدة الهرم الحكومي .

وبعد قيام الثورة ، اتجهت الحكومة الى جعل التعليم في جميع المراحل حق لكل مواطن . ونفذت سياسة مجانية التعليم حتى التعليم الجامعي . وانشأت مئات المدارس بمختلف مستوياتها . وتوسعت في انشاء الجامعات . وفتحت أبوابها لقبول الطلاب بأعداد جزافية غير مخططة . فاكثفت الكليات - وخاصة الكليات النظرية - بعشرات الآلاف من الطلاب . ويكفي أن نذكر أن السنة الأولى باحدى كليات الحقوق في عام ٧٨/٧٩ كان مقيدا بها قرابة ستة آلاف طالب .

ولما كان التعليم الجامعي قد أصبح متاحا لكل راغب فيه ، فقد اتجهت الحكومة الى تنسيق القبول بالكليات وفقا للمجموع الذي يحصل عليه الطالب في امتحان شهادة الثانوية العامة . وقام مكتب التنسيق الجامعي بمهمة توجيه الطلاب وفقا لذلك الى الكليات التي تقبل بها هذه الجامعات ، وذلك بصرف النظر عن اتجاهات الطالب أو استعداداته أو ميوله ، وبصرف النظر عن رغبته الأولى في معظم الأحيان . ذلك أن المجموع هو الذي يحدد بالدرجة الأولى نوع الكلية التي يلتحق بها الطالب .

واستكمالا للسياسة الاشتراكية هذه في مجال التعليم ، اتجهت الدولة الى تحمل مسئوليتها في تعيين جميع الخريجين بالحكومة والقطاع العام . وهكذا اكتملت حلقات نظام توظيف سيء ، أدى الى عدد من النتائج السلبية ، نجمل أهمها فيما يلي :

١ - اتجه التعليم الجامعي لأن يصبح نظاما جماعيا ، يركز على الكم لا على الكيف ، وأصبحت المهمة الأولى للجامعات امتصاص أكبر عدد من حملة شهادة الثانوية العامة سنويا ، حتى لا يتحولون الى مشكلة سياسية يتعين على الدولة أن تواجهها نظرا لما كان يسببه عدم التحاق الطلبة بالجامعات من قلق وتوتر لهم ولأسرهم .

٢ - أصبح التعليم الجامعى عبئا واضحا على نظام التوظيف بالدولة، نتيجة القزام الأخير بامتصاص جميع الخريجين بصرف النظر عن مدى حاجة العمل والانتاج اليهم ، ومدى ملاءمتهم للوظائف التى يوزعون عليها ، أو رغبتهم فيها .

٣ - انفصال خطة التعليم الجامعى عن خطة التنمية القومية بقطاعاتها المختلفة . واتجاه التعليم نحو الكليات النظرية . وانخفاض مستوى التعليم بالكليات العملية بسبب ضخامة الطلاب مقابل النقص فى أعضاء هيئة التدريس والامكانيات العملية .

٤ - ضعف الاقبال على التعليم الفنى . وعلى الرغم من ان نسبة الطلاب المقبولين بالمدارس الثانوية الفنية الى زملائهم المقبولين بالمدارس الثانوية العامة هى ٥٧٪ الى ٤٣٪ عام ١٩٧٩ ، الا ان الاتجاه الى الالتحاق بالتعليم الفنى ما زال ضعيفا ، وهذه النسبة يجب ان تتزايد عاما بعد عام لامكان تخريج الأعداد المناسبة من الكوادر الفنية المختلفة التى تحتاجهم قطاعات العمل والانتاج ، وحتى يمكن التخفيف عن كاهل التعليم الجامعى (١)

٥ - الاحباط الذى يصيب الشباب ، نتيجة عدم المشاركة فى اختيار نوع التعليم ونوع العمل الذى يرغبونه ، وما يترتب على ذلك من مشاعر عدم الرضا وفقد الحماسة فى العمل ، واحساس الشباب بالضيق ، وتفشى الاتجاهات السلبية .

٦ - تكدر أعداد ضخمة من العمالة الزائدة بأجهزة ومنظمات ليست بحاجة اليها . مما اثر على كفاءة الانتاج واقتصادياته نتيجة دفع مرتبات لعاملين لا عمل لهم .

---

(١) وزارة التربية والتعليم . ورقة عمل حول تطوير وتحديث التعليم فى مصر ،

## الفصل الثاني

# الإدارة المقارنة

الواقع أن الإدارة المقارنة هي امتداد لتطبيق فكرة المنهج الايكولوجي في دراسة الإدارة العامة على أساس مقارن ، حيث يمتد البحث الى أنماط الإدارة بالدول المختلفة وإبراز خصائصها ومميزاتها والعوامل المؤثرة فيها بكل دولة .

وقد ظهرت الإدارة المقارنة حديثا ، وكانت مرتبطة بالإدارة الدولية . وكانتا تدرسان معا تحت عنوان واحد هو « الإدارة الدولية والمقارنة » .

الا أنهما بدأتا تنفصلان ويستقل كل منهما عن الأخرى كميدان للبحث والاستقصاء . ونرى أن هذا الفصل أصوب من الناحية العلمية والعملية ، فهناك فارق جوهري بين الاثنين . فالإدارة الدولية نوع من أنواع الإدارة خاص بالمنظمات الدولية له أساليبه وقواعده ومشكلاته ، أما الإدارة العامة المقارنة فهي فرع من دراسات الإدارة العامة واتجاه من اتجاهات البحث في ميدانها بالدول المختلفة ، وليست نشاطا معيناً منها أو أسلوباً خاصاً في

تطبيقها . أى أن الأولى ميدان لتطبيق الإدارة فى مجال منظمة دولية لها سمات ومعالم خاصة ، والثانية مجال من مجالات الاستقصاء والبحث فى الإدارة العامة بالدول المختلفة من أهدافه الوصول الى الأصول والقواعد التى لها صفة الشمول والعمومية .

على أن الفصل بينهما فى الدراسة لا يتعدى الفصل بين أى ميدانين من ميادين دراسة الإدارة ، فالرابطة قائمة بينهما فى الحقيقة ، والتفرقة فى الدراسة يجب أن يصاحبها فهم لهذه الرابطة . أى يجب الربط بينهما بالدرجة التى يستحسن بها الربط بين جميع ميادين الإدارة . ويزيد من وجوب هذا الربط وأهميته أن المنظمات الدولية ، وهى مجال تطبيق الإدارة الدولية ، قامت وما زالت تقوم بكثير من الدراسات والجهود الرائدة فى مجال الإدارة المقارنة .

ولما كنا قد تعرضنا للإدارة الدولية فى الفصل الثانى ، فأننا سنتناول هنا موضوع الإدارة المقارنة .

الواقع أن دراسات أرسطو للدساتير المتعددة (١) ، أو ما سبقها أو لحقها من دراسات مباشرة للنظم السياسية التى قام بها اكسانفون وافلاطون ، أو وصف الحكومات الذى جاء عرضا ضمن ما قام به الرحالة أو المؤرخون أمثال هيرودوت أو ابن بطوطة أو ماركوبولو ، يمكن اعتبارها النواة الأولى لفكرة المقارنة فى مجالات السياسة والحكومة والإدارة ، وإن كانت تبعد كثيرا عن الدراسات المقارنة كما نتصورها اليوم ، والتى بعدت عن السرد التاريخى والأسلوب الوصفى وبدأت تلبس ثوبا علميا وعمليا .

### دور الأمم المتحدة

ولعل فى مقدمة الاعتبارات التى ساعدت على الاهتمام بدراسة الإدارة المقارنة فى الوقت الحاضر قيام برامج المعونة الفنية المختلفة ، سواء ما كان

---

(١) درس أرسطو ١٥٨ دستورا قام بتحليلها واستخرج منها ١٨ شكلا لانظمة الحكم . وقد فقدت دراسات الدساتير هذه ولم يعثر منها الا على دستور اثينا الذى وجد فى مصر ، وقد ترجمه الدكتور طه حسين ، ونشر بعنوان « نظام الاثينيين » .

منها ثنائيا "Bilateral" ، أو ما تقوم به الهيئات الدولية المختلفة . هذه البرامج أدت الى الاهتمام بالدول التى تتلقى هذه المعونات والى الالتفات لدراسة أحوالها ومجتمعاتها واقتصادياتها وأنظمتها الادارية .

وقد كان للأمم المتحدة بالذات فضل كبير فى تطور الدراسات المقارنة فى مجال الادارة . فقد تبين اثناء تنفيذ برامج الأمم المتحدة فى مجال المعونة الفنية بالدول النامية ، وجود ارتباط وثيق بين نجاح مشروعات المعونة الفنية وبين الطريقة التى تدار بها المشروعات ومستوى الكفاية الادارية فى كل دولة . كما تبين أن المشكلات الادارية ، والمعايير التى تحكم العملية الادارية والقيم التى تؤثر فيها ، وأنماط السلوك الوظيفى تختلف من بيئة الى أخرى باختلاف العوامل والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية التى تتفاعل بطريقة وبدرجة مختلفة فى كل موقف (١) .

ومن أجل هذا انصرف اهتمام خبراء الادارة العامة بالأمم المتحدة - ومعظمهم من أساتذة الادارة العامة بالجامعات - الى دراسة النظم والأساليب الادارية المختلفة فى بلاد متعددة والى محاولة الوصول الى مداخل علمية للدراسات المقارنة "Methodology".

والواقع أن هناك مجالين مختلفين يعتبران الشغل الشاغل لدارسى الادارة العامة المقارنة .

المجال الأول : دراسة الادارة العامة بطريقة مقارنة ، بمعنى تجميع البيانات المختلفة عن الأنظمة المختلفة فى البلدان المختلفة .

والمجال الثانى : دراسة الأساليب العلمية التى يمكن استخدامها فى الدراسات المقارنة ، ومحاولة تصميم الجداول والنماذج والاستمارات التى تيسر جمع المعلومات بطريقة يمكن معها القيام بمقارنات علمية ذات نتائج موضوعية .

ونحن اذا استعرضنا ميدان الادارة المقارنة اليوم فسوف نجد أن هناك ثلاثة مجالات يعالجها بالبحث المهتمون بشئون الادارة العامة المقارنة .

---

1. United Nations : Standards and Techniques in Public Administration, (New York : United Nations, ST/TAA/1, 1958).

المجال الأول : صلب الدراسات المقارنة .

المجال الثانى : دراسة وبحث الأساليب التى يمكن أن تستخدمها  
الدراسات المقارنة .

المجال الثالث : دراسة الدراسات المقارنة ، مثل حصر وتقويم المادة  
العملية فى هذا المجال ، ودراسة الاتجاهات المختلفة التى ظهرت فى ميدان  
دراسة الإدارة العامة المقارنة .

ونود هنا أن نبرز أنه وإن كانت هناك رابطة وثيقة بين الدراسات  
المقارنة فى العلوم السياسية ، وخاصة دراسات الحكومات المقارنة ، وبين  
دراسة الإدارة المقارنة (١) ، فإننا سنركز على بحث واستعراض تطورات  
الدراسة فى الإدارة العامة المقارنة أساسا . وهذا يستلزم أحيانا النظر فى  
تطور الدراسات المقارنة السياسية والاجتماعية بالقدر الذى كان لها فيه  
اثر على تطور الدراسات المقارنة فى الإدارة العامة (٢) .

- 
1. A. Diamant : The Relevance of Comparative Politics to The Study  
of Comparative Administration, (Administrative Science Quarterly,  
June, 1960).

(٢) للاستزادة فى بحوث الحكومات المقارنة ودراساتها ، انظر على سبيل المثال  
محمد فتح الله الخطيب . دراسات فى الحكومات المقارنة ، ( القاهرة : دار النهضة  
العربية ١٩٦٦ )

Herman Finer : The Theory and Practice of Modern Government, (N.Y.:

Henry Halt and Co., 1976).

Morestin Marx : Foreign Governments (N.Y. : Prentice  
Hall, Inc., 1975).



### أولا : الدراسات والبحوث المقارنة

أدى التقدم العلمى ، ونمو وسائل الاتصال ، وتشابك المصالح الدولية ، وازدياد التعاون بين الدول المختلفة بالضرورة الى انطلاق الدراسات الاجتماعية خارج حدود بلادها ممتدة الى الظواهر المختلفة التى تؤثر فى مجتمعات العالم . وقد كان لظهور الدول النامية كمجموعة هامة على مسرح المجتمع الدولى أثره الكبير فى الاهتمام بدراسة هذه المجتمعات ، والتغيرات المستمرة التى تأخذ مكانها فيها .

والدراسات والعلوم السياسية والادارية وثيقة الصلة بالدراسات والعلوم الاجتماعية والنفسية والسلوكية والانثربولوجية . وقد كان للتقدم الذى لاقته هذه العلوم منذ أواخر العشرينات ، اثر كبير فى اسلوب الفكر والبحث فى العلوم السياسية والادارية التى بدأت تأخذ فى اعتبارها المقومات الاجتماعية والنفسية والاقتصادية والتاريخية التى تؤثر على النواحي السياسية والادارية فى مجتمع ما فتعطيها لونا خاصا وخصائص متميزة .

والدراسات والبحوث المقارنة فى الادارة ان هى الا حصيلة المعلومات والبيانات والتقارير والكتابات التى تدرس الادارة العامة بطريقة مقارنة . وهذه الدراسات اما دراسات مقارنة تاريخية ، واما دراسات مقارنة معاصرة .

فالدراسات المقارنة التاريخية هى التى تعالج بالبحث والدرس هيكلا اداريا أو تنظيما اداريا أو سلوكا اداريا ، أو أى جانب من جوانب الادارة كان قائما فى حقبة سابقة من حقب التاريخ . ومثال ذلك دراسة الاختيار والترقى فى الصين القديمة (١) ، أو استعراض نظام الحكم المحلى فى مصر الفرعونية (٢) ، أو التعرض لبعض التنظيمات الادارية فى العصور

---

1. E. A. Kracke Jr.: Civil Service in Early Sung China. 960-1067, (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1953).

(٢) محمد زيتون . الادارة المحلية فى مصر من خمسة الاف سنة لليوم ، ( دار المعارف ١٩٦٠ ) .

الوسطى (١) أو فى صدر الاسلام (٢) ، أو دراسة نظم العاملين بانجلترا خلال القرن التاسع عشر (٣) ، وما الى ذلك من البحوث . وبعض هذه البحوث جاء يعالج الموضوعات الادارية صراحة . وبعضها يعالجها ضمنا ابان معالجة التطورات التاريخية أو السياسية أو الاجتماعية المختلفة (٤) .

ونود هنا ان نقرر ان دراسة هذه النظم وان كانت تاريخية بالمعنى الزمنى ، فان لهذه النظم اثارا وسمات تتصف بها النظم الحالية والتي ان هى فى الواقع الا امتداد للماضى متأثرة بما تركه عليها من آثاره ، ومن التفاعلات والخبرات .

اما الدراسات المقارنة المعاصرة فهى التى تدرس تنظيمات ادارية قائمة فعلا أو مشكلات ادارية معاصرة وهى الأكثر شيوعا .

وهذه التفرقة بين تاريخية ومعاصرة تفرقة بالنسبة للزمن الذى تنصب عليه الدراسات . أما من ناحية أسلوب أو مجال البحث فانه يمكن القول بأن دراسات الادارة المقارنة قد مرت فى مراحل متعددة لم تكن متعاقبة تماما وانما كانت متداخلة متشابكة .

ويمكن القول ان أول وأبسط هذه المراحل كانت تلك التى سارت بها طريقة وصف بلد واحد أو وصف نظام الادارة العامة فى بلد ما . ومن هذه

---

1. Mundy P. Reisenberg: The Medieval Town. (Princeton: Van Nostrand, 1958).

2. H. Gibbs: Mohammedanism, (Oxford: Oxford Univ. Press, 1955)

3. R. A. Kelsall: Higher Civil Servants in Britain From 1870 to the Present Day, (London: Routledge Kegan, 1955).

(٤) نجد مثلا أن توينبى Toynbee عندما قام فى مؤلفه بدراسة التاريخ ومقارنة الحضارات ، قد تعرض خلال ذلك لبعض سمات النظم الادارية القديمة .

الدراسات مثلا كتاب الادارة العامة فى استراليا (١) ، أو الادارة العامة فى أيرلند (٢) ، أو تقرير عن الادارة فى لبنان (٣) ، أو فى الفلبين (٤) ، أو عن التنظيم الحكومى فى الهند (٥) ، وما الى ذلك .

والواقع أن الكاتب الذى يقدم تقريراً عن الادارة العامة فى لبنان أو الهند مثلا ، انما يضيف الى حصيلة المعلومات المقارنة وهو يقوم بعمل مقارن، وخاصة اذا كان الباحث يدرس بلداً غير بلده أو نظاماً لم ينشأ فيه وينظر اليه بعين الدارس الموضوعى المحايد .

وهناك نوع ثان من التقارير ، وهو الذى يعالج بالبحث أحد جوانب الادارة فى بلد ما أو أحد مؤسساتها الادارية، ومثال ذلك دراسة البيروقراطية فى مصر (٦) ، أو الفلبين (٧) ، أو كندا (٨) ، أو سويسرا (٩) . أو وظيفة

- 
1. Spann (Ed.): Public Administration in Australia.
  2. Fredrik C. King, (Ed.): Public Administration in Ireland, (4 Vol. Duetin, 1944-1954).
  3. Grassmuck and Salibi: A Manual of Libanese Administration, (Beirut, A.U.B., 1966).
  4. Erwin Stene and Others: Public Administration in the Philippines, (Manila, I.P.A., 1972).
  5. India Institute of Public Administration: The Organisation of the Government of India. (Bombay: -Asia Publishing House, 1978).

(٦) عبد الكريم درويش ، البيروقراطية والاشتراكية ، دراسة فى الادارة والتغيير

الاجتماعى ، مرجع سابق .

7. O. D. Corpus: The Bureaucracy in the Philippines, (Manila: I.P.A., 1967).
8. Taylor Cole: The Canadian Bureaucracy, (Durham, N.C., Duke University Press, 1969).
9. Carl T. Friedrich and Taylor Cole: Responsible Bureaucracy : A Study of Swiss Civil Service. (Yellow Springs, Ohio: Antioch, 1964).

الرياسة فى الولايات المتحدة (١) ، أو الوظيفة العامة فى فرنسا (٢) ، أو تدريب العاملين فى تركيا (٣) ، أو نظم دراسة الادارة العامة فى باكستان (٤) أو مشكلة معينة مثل ازدواج اللغة وأثره على الخدمة العامة فى كندا (٥) .

ونوع ثالث من الدراسات يتناول بالبحث موضوعا معيناً من موضوعات الادارة أو مقوماتها ويعالجها بالبحث متنقلاً من بلد لآخر . وهذا الأسلوب هو فى الواقع من أهم أساليب الادارة المقارنة . ومن أمثلة ذلك دراسة البيروقراطية فى بعض دول غرب أوروبا (٦) ، أو دراسة نظم العاملين فى دول أمريكا اللاتينية (٧) ، أو القطاع العام فى فرنسا ، وإيطاليا وبولندا (٨) ، أو دراسة الادارة القومية والمنظمات الدولية فى أربع عشرة دولة (٩) .

1. Harold Laski : The American Presidency, (N.Y. Harper and Brothers, 1970).
2. Roger Gregoire : La Fonction Publique, (Paris : Armand Colin. 1964).
3. Joseph Kingsbury : "In Service Training in Turkey, Personnel Administration", XVIII., March 1975.
4. M. Ahzal : Education in Public Administration at the University Level in Pakistan, (Public Administration Review, Lahore : National I.P., A. Oct., Dec. 1973).
5. T.T. Carson : "Bilingualism in the Public Service of Canada", Public Personnel Review, October 1966).
6. J. Pfiffner and R. Presthus : Public Administration, (4th Edt.), Op. Cit.; p. 63).
7. Enrique Tejera Paris : Observations on personnel Management in Latin America, (Public Personnel, Review, XXVII, March 1965).
8. Natalia Cajl : "State Enterprises in France, Italy and Poland", (International Review of Administrative Sciences, Vol. XXVII, 1961).
9. I.I.A.S. National Administration and International Organisation, a Comparative Study of 14 Countries, (Brussels, 1971).

وكذلك بحث بعض الاتجاهات الادارية فى الدول الشيوعية (١) .

وعدد كبير من تقارير الأمم المتحدة وتقارير البنك الدولى تتبع هذا الأسلوب . وبعض هذه التقارير جاءت نتيجة لأعمال مؤتمرات أو حلقات بحث دولية .

ونوع آخر من الدراسات الهامة هى دراسة أحد مقومات الادارة فى بلد أو أكثر مع ربطه بالعوامل والمؤثرات البيئية « الايكولوجية » التى تؤثر فيه . ومثال ذلك دراسة البيروقراطية فى بلاد متعددة مع ربط السلوك البيروقراطى بالمؤثرات الثقافية ، أو الربط بين الخطة القومية والادارة . وهذا الأسلوب الأخير من أساليب الدراسة المقارنة يصبح يوما بعد يوم أكثر عمقا ودقة . وواضح أنه يضيف على الدراسات المقارنة صفة علمية أكثر منها وصفية ، وهو يتمشى تماما المنهج الايكولوجى ، كما يتفق مع اتجاهات العلوم الاجتماعية والسلوكية التى يبدو ارتباطها الوثيق بالادارة يوما بعد يوم (٢) .

ومن هذا النوع الدراسات والبحوث التى قام بها رجز لدراسة الادارة فى الولايات المتحدة ، والفلبين ، وتايلاند ، باحثا عن الاعتبارات الحضارية، والاقتصادية ، والاجتماعية والفكرية التى أثرت على هذه النظم الادارية سواء بصورة مباشرة أو بطريق غير مباشر ، كما اهتم فيها بدراسة النظم الاجتماعية والطبقات الاجتماعية ، وطريقة استخدام السلطة ، والاتصالات وغير ذلك من العوامل والمقومات التى تؤثر فى النظم الادارية بطريقة معينة (٣) .

- 
1. George angrod : Quelques Récentes Tendences Administratives en Régime Communiste, International Review of Administrative Sciences, Vol. XXVII, 1962).
  2. Robert Prestus : Behavior and Bureaucracy in Many Cultures. (Publics Administration Review Winter, 1969).
  3. Fred. Riggs : The Ecology of Public Administration, (London: Asia Publishing House, 1971).
- R. K. Rangan : "Administration and the Twid Plan, (International Review of Administrative Science, Vol. XXVIII, 1962).

انتقلت دراسات الادارة المقارنة اذن من مرحلة بسيطة اكتفى فيها الباحثون بسرد نظام معين فى بلد واحد ، الى ان وصلت الى مرتبة أكثر عمقا وتحليلا ، وفيها تنصب المقارنة على عامل واحد مع ربطه بالمؤثرات المحيطة به وتتبعه فى أكثر من بيئة ثقافية واحدة وبعد ان كان الاكتفاء بمجرد الوصف والسرد ، وصلت الدراسات المقارنة الى مرحلة البحث المقارن باستعمال نماذج واستمارات وجداول للقياس مستخدمة فى ذلك أساليب مختلفة احصائية أو تحليلية أو قياسية (١) .

والواقع أن الأسلوب الذى يستعمل فى الدراسات المقارنة ، أو الذى يمكن استعماله ، ما زال كما قرر والدو "Waldo" سنة ١٩٥٦ ، أكبر مشكلة تتحدى دراسات الادارة المقارنة .

#### ثانيا - دراسة أساليب البحث فى الدراسات المقارنة

بعد أن تجمعت البيانات والمعلومات الخاصة بالنظم والمنظمات الادارية فى بلاد مختلفة وبيئات متعددة ، سواء ما كان منها يعالج عن طريق الوصف بلدا واحدا أو بلدين أو أكثر ، أصبحت مشكلة الدراسات المقارنة هى كيفية استخدام المعلومات التى جاءت بالتقارير والكتابات للوصول الى معرفة العموميات التى تكون صلب علم الادارة العامة ، وقرز الخصوصيات التى تتعلق بالبيئة الخاصة التى تعمل بها الادارة ، ثم محاولة معرفة الروابط بين العوامل المختلفة أو التفاعل الحادث بينها ما أمكن .

وهكذا أصبحت المشكلة الأساسية هى مشكلة الوصول الى أسلوب علمى للبحث أو تصميم نموذج للقياس أو المقارنة يمكن الاعتماد على نتائجه .

والواقع أن المادة التى جمعت من البحوث والدراسات المقارنة تبقى - مع أهميتها - مادة خام الى أن يصمم أسلوب لدراستها ، أى أنها تعتبر مسحا

1. Robert Presthus and S. Erëns: Statistical Method in Comparative Administration : The Turkish Concil d'Etat, Cornell Univ., 1978).

عاما ما زال يحتاج الى البحث والاستقراء والاستنباط . وما زال الميدان يفتقر الى وسائل البحث وادوات الاستقراء والاستنباط والاستقصاء والمقارنة والقياس ، وان كنا قد قطعنا شوطا ملموسا في هذا الاتجاه (١) .

والجهودات في هذا المجال حديثة العهد ولا تتعدى عام ١٩٥٢ . ففي ذلك العام عقد مجلس بحوث العلوم الاجتماعية مؤتمرا خاصا بالسياسة المقارنة ، كان من نتائجه تكوين لجنة دائمة خاصة بدراسات السياسة المقارنة عملت على تشجيع البحوث والدراسات في هذا الميدان باتباع اسلوب علمي (٢) .

وفي السنة التالية انتقل الحماس للجمعية الأمريكية للإدارة العامة ، المعروفة باسم (ASPA) ، فكونت لجنة فرعية للإدارة المقارنة مما أدى الى عقد مؤتمر خاص بالإدارة المقارنة . وهذا المؤتمر أصدر تقارير قيمة ، وكان اهم ما أسفر عنه ابراز الحاجة الماسة الى اتجاهات علمية موضوعية في دراسة الادارة والدعوة الى تصميم اساليب بحث مقارنة يمكن الاعتماد عليها . كما بدت مع هذا المؤتمر بادرة الهيكل الدراسي الذي عرف فيما بعد باسم "Sayre-Kaufman Outline" (٣) .

ومنذ ذلك الحين ظهرت دراسات عديدة تحاول صراحة أو ضمنا تخطيط اطار للدراسة المقارنة . فهناك من الأبحاث والمحاولات ما مهد الطريق للوصول الى نماذج للبحث ، ومنها ما استعمل طريقة معينة أمكن أن تصبح أسلوبا

1. W. Siffin : Toward the Comparative Study of Public Administration, Op. Cit.

(٢) كان يرأس هذه اللجنة والتر شارب "Water Sharp" أحد اساتذة الادارة العامة ، والذي كان قد انتدب عن طريق الامم المتحدة لدراسة الادارة العامة في مصر وتشر تقريره عن هذه الدراسة في مقاله :

Walter Sharp : "Bureaucracy and Politics : Egyptian Model, in W.

Siffin. المرجع السابق

(٣) وهو معروف باسم :

Sayre-Kaufman Research Design for a Pilot Study in Comparative Administration.

معترفا به ، ومنها ما عمد صراحة الى التركيز على دراسة وتصميم هذه الأساليب .

ومن أمثلة هذه الدراسات دراسات ماريون ليفي عن تنظيم المجتمع . وفيها استخدم جميع المعلومات الموضوعية التي تجمعت بأساليب علمية عن المجتمعات المختلفة في تصميم هيكل يستعمل في مقارنة المجتمعات (١) .

ومنها أيضا دراسة أبتز (٢) عن ساحل الذهب في فترة تحوله من مستعمرة مستعبدة الى دولة مستقلة تسعى الى توطيد أركان حياة نيابية ديموقراطية سليمة . وفي بحثه هذا درس أبتز كثيرا من التغيرات التي تصاحب هذا التطور ، وتعرض صراحة لدراسة الادارة العامة في ساحل الذهب ، موضحا كيف أن الادارة كان لها دورها في هذا التطور ، وكيف أن مقومات هذه المرحلة أثرت بدورها في الادارة العامة والنظام الحكومي . وتقدم دراسة أبتز هيكلًا أو أسلوبًا للبحث يمكن استعماله في دراسة بلاد افريقية أخرى تمر بالظروف نفسها .

ومنها كذلك بحث ليرنر الذي انصب على تحليل الاتصالات . وأهميته أنه محاولة دقيقة لوضع فروض علمية ثم قياسها بطريقة علمية سليمة . ويمكن اقتباس منهاجه في بحوث ادارية (٣) . ويوجد أيضا البحث الذي قام به مورو برجر سنة ١٩٥٤ عن البيروقراطية والمجتمع في مصر (٤) . وقد صمم جدول لقياس اتجاهات وخصائص عينة من موظفي القيادة الوسطى بالجهاز الحكومي . ويمكن استعمال فهرس القياس هذا في بلاد أخرى بعد ادخال التعديلات الضرورية عليه .

1. M. Levy: Structure of Society, (Princeton : Princeton Univ. Press, 1972).
2. Apter : Gold Cost in Transition, (Princeton : Princeton Univ. Press, 1975).
3. D. Lerner : The Passing of Transitional Society. (Glencoe, Illinois; Free Press, 1978).



ومن أبرز الدراسات فى هذا المجال دراسة ساتون ، أحد اساتذة جامعة هارفرد ، وهو من أوائل من عمدوا الى تصميم نماذج عامة للمجتمعات . فقام بتصنيف المجتمعات الى مجموعات لكل خصائصها . وقرر أن هناك مجتمعات زراعية جدا "Intensively Agricultrual" ، ومجتمعات صناعية . وأوضح الصفات التى يتصف بها كل نوع منها ، ومن بين هذه الصفات الأدوار الاجتماعية ودرجة الحركية والنظام الطبقي بهما .

وعدد ساتون بعد ذلك الى محاولة تحديد مدى تأثير هذه المميزات الاجتماعية على النظام الحكومى ، أى بيان النظام الحكومى الذى ينبع من هذه الصفات الاجتماعية ويتمشى معها . ومن تصنيف المجتمعات يمكن استقراء نظمها الحكومية . وهذا أسلوب تحليلى منطقى الا أنه فى رأينا تحكى الى حد كبير (١) .

ومن أهم المحاولات فى هذا المجال ولعلها أكثرها نجاحا دراسة رجز Riggs وهى متأثرة الى حد كبير بدراسات ساتون . فقد وضع رجز نماذج للمجتمعات لاستعمالها فى دراسة وتحليل المجتمعات المختلفة . وحاول رجز فى طريقته هذه وضع تعميمات "Generalizations" من طريق استنباط طريقة مقارنة تختار أكثر من عنصر لمجموعة من الظواهر ، ثم اكتشاف التوافق والتشابه أو الاختلاف والتباين ، مع تحليل النتائج وتعليل أسبابها . وهكذا تصبح المقارنة بين أنماط ادارية معينة يمثل كل منها نوعا من المجتمعات ، لا بين الادارة فى دولة ودولة .

وقد عمد رجز الى تحديد نموذجين اداريين متميزين للمقارنة بين مكوناتهما، وهما النموذج الزراعى والنموذج الصناعى 'Agraria and Industria' وقدم تحليلا لعدد من المتغيرات فى كل نموذج . وحدد آثارها على الادارة العامة . وفى مقدمة هذه المتغيرات العوامل الاقتصادية والسياسية والحضارية والاجتماعية ووسائل الاتصال ، وخلص رجز من دراسته هذه

---

1. F. Sutton: Social Theory and Comoparative Politics, (Princeton : Princeton Univ., Press, 1975).

بأن هذه العوامل تؤثر فى بعضها بعضا . كما أنها جميعا تؤثر فى الحكومة  
والادارة بالمجتمع وتتأثر بهما (١) .

ويرى رجز أن معظم السكان فى النمسونج الزراعى من المجتمعات  
يعيشون على الزراعة ويعتمدون الى حد كبير على الاكتفاء الذاتى . ويتميز  
المجتمع بالتماسك والقوة الاجتماعية . ونظام الحكم فيه يقوم عادة على  
أسس دينية أو وراثية . والأرض فى هذا النوع من المجتمعات رمز للثراء ،  
واقتناؤها يشيع حاجات الأفراد فى المجتمع . لذلك فإن تملك الأرض بواسطة  
الأثرياء والحكام من أهم أسباب السلطة والتحكم فى الفلاحين . وأوجه  
النشاط الحكومى فى النمط الزراعى محدودة ، والسكان عادة لا يطلبون  
الخدمة الحكومية وإن كانوا فى حاجة ماسة اليها ، والموظفون من اقصى  
الطوائف الاجتماعية . وهم يرون سلطتهم نابعة من أصل ملكى ويتعاملون على  
الجمهور ويشعرون باختلافهم عنه ، ويزدرون الفلاحين وإن كانوا يعتمدون  
فى حياتهم على ما ينتجه الفلاحون . والوظائف الحكومية تشغل عادة فى  
المجتمع الزراعى على أساس شخصى ، ويدخل فى ذلك اعتبارات المولد والقرية  
والثروة والتعليم والطبقة الاجتماعية . والادارة فى المجتمع الزراعى لم تطور  
كنظام ، وإنما تعتمد على شخصية العاملين أكثر من اعتمادها على الاسس  
والقواعد والتنظيمات ، ولذلك تخضع للرغبات والأهواء وتعطى أهمية  
للعلاقات والوساطة والعوامل الشخصية . والسلطة فى المجتمع الزراعى  
مركزة ، ولذلك فالبيروقراطيون اقوى جماعة تتصل بالحكم فى المجتمع .

كذلك فإن ارتفاع نسبة الأمية بالمجتمع الزراعى يجعل عملية الاختيار  
للموظائف العامة محصورة فى نطاق ضيق . وفرص المتعلمين للعمل فى المهن  
المختلفة خارج الحكومة محدودة لاتجاه التعليم للنواحي النظرية .

---

(١) يقرر رجز أن خطته هذه لها مخاطرها . إذ ليس من السهل الحصول على  
عينات متعددة من الحكومات تكفى للمقارنة بينها . فبينما الحالات التى يبينه  
محدودة ، فإن عالم الاجتماع ، أو عالم النفس الذى يدرس الفرد يجد آلاف الحالات  
التي يمكن اتخاذها كوحداث أساسية للتحليل . كما يصل عدد الوحدات التى يدرسها  
عالم الطبيعة الى الملايين .

رجع سابق . Fred Riggs : "Agraria and Industria", in William Siffin.

وخاصة التاريخية والفلسفة ، وايضا للمكانة التى تحتلها الوظيفة الحكومية فى المجتمع .

ويبدو ولاء الموظفين للأسرة والبيئة قويا ، وذلك لأرتباطهم الشديد بها . ويتأثرون بكل المؤثرات الخاصة والشخصية ويخلطون بين أشخاصهم ووظائفهم وبين ذاتهم وبين مهنتهم ، وكل هذا يؤخر عملية تنمية الذات المهنية أو الوظيفية لديهم ، أى "professional self" ، كذلك تنعكس فى تصرفاتهم العوامل التى تميز المجتمع الزراعى . مثل عدم تقدير أهمية الوقت ، وعدم احترام المواعيد ، ونقص الكفاية الانتاجية ، والميل الى اتباع القواعد المرعية والطقوس فى المخاطبة والتعامل .

كل هذا على عكس النمط والنموذج الصناعى حيث تبدو القوة فى المجتمع مستمدة من الجماهير ، والموظف يدرك أنه خادم عام ، ويتميز سلوكه بالديموقراطية واحترام الغير . وفى هذا النموذج تبدو السلطة غير مركزة ، وتعمل الادارة كتنظيم يعتمد أساسا على القواعد والاسس والاختصاصات المحددة للعاملين فيه ، ومن ثم فهو يقدم الخدمة فى كفاية وعدل ولا تهمه شخصية المتعاملين معه ، ولا يميز بينهم فى المعاملة . وفى هذا النموذج ينمى الموظفون الذات الوظيفية مستقلة الى حد كبير عن أشخاصهم وصلاتهم وعلاقاتهم . وعملية الاختيار للموظفات تتم على أساس الصلاحية والمنافسة ، وهى بذلك عملية ديموقراطية متاحة للمجتمع .

والبيروقراطية الحكومية فى هذا النموذج لاتعدو أن تكون مجرد جهاز يخدم المجتمع الصناعى ويخدم مراكز القوى الأخرى خارج دائرة البيروقراطية كالأحزاب السياسية والهيئة التشريعية والمنظمات غير الحكومية . والانتاج فى النموذج الصناعى يتميز بالكفاية التى هى عامل هام فى الصناعة .

ومن أكثر المحاولات نجاحا فى هذا المجال النماذج التى قدمها رجز لاستخدامها فى الدراسات المقارنة (١) . كذلك النموذج الذى قدمه سير وكوفمان السابق ذكره ، وهو عبارة عن تصميم هيكل عام لدراسة البيروقراطيات المختلفة من مراعاة تفاعل السلوك البيروقراطى مع البيئة السياسية .

ومزايا هذا النموذج انه يعاون في جمع البيانات والمعلومات بطريقة منظمة مرتبة مراعيًا الناحية السلوكية في الادارة وتفاعل العوامل الايكولوجية . ويتجمع من استعماله مادة علمية غزيرة يمكن منها استنباط الفروض التي يمكن ببحوث أخرى قياسها لاقرارها وتثبيتها أو لدحضها .

وقد استعمل هذا النموذج الى حد ما في وضع التقارير الستة التي نشرتها نخبة من اساتذة جامعة انديانا عن : تركيا ، مصر ، فرنسا ، بوليفيا ، الفلبين ، وتايلاند .

ومن أهم مزايا هذه البحوث ، الى جانب ما وفرته من معلومات قيمة ، أنها اتبعت الى حد كبير طريقة مشابهة ، واهتمت بتجميع أنواع المعلومات نفسها لدراسة تفاعل العوامل الحضارية والبيئية المختلفة - القديمة منها والمعاصرة - مع نظم الادارة وسلوك البيروقراطيات (١) . وطبيعي أن استعمال المنهج نفسه في البحث أو اتباع الأسلوب نفسه له قيمة أكبر في القيام بالمقارنة .

هذه بعض أمثلة لمحاولات استخلاص أساليب للبحث المقارن ، والجهود في هذا الميدان ما زالت قائمة .

---

1. Fred Riggs and Weidner : Models and Priorities in the Comparative Study of Public Administration, (Chicago : The American Society for Public Administration, 1963).

### ثالثا - دراسة البحوث المقارنة وبحث تطوراتها :

والنوع الثالث من الدراسات والتقارير فى مجال الدراسات المقارنة لا يقوم بدراسات مقارنة وإنما يهتم بدراسة الدراسات المقارنة . أى أنه ينصب على دراسة ميدان الإدارة المقارنة وتطوراتها ، ويفحص الدراسات المقارنة فيمسحها ويصنفها ويقومها ويدرس الاتجاهات المختلفة التى ظهرت أو مازالت تظهر فى دراسة الإدارة المقارنة . ويلقى هذا النوع من البحوث والتقارير ضوءا هاما على تطور ميدان الدراسات المقارنة ، ويعمل على بلورة أساليبها بتفهم ما كانت عليه وما تتجه إليه والمقومات التى تساندها والمشكلات التى تصادفها ، ولكل هذا قيمة فى دفع ميدان البحث وتطويره .

وهذه التقارير أما أن تتعرض للبحوث المقارنة وما كتب فى الإدارة العامة بصفة عامة ، وتعمل أحيانا على تقويمها ، وأما أن تدرس التطورات المختلفة التى مرت بها الدراسة المقارنة فى ميدان الإدارة .

ومن أمثلة النوع الأول المسح الذى قام به فريد رجز سنة ١٩٥٤ ، وفيه استعرض الكتابات الموجودة فى ميدان الدراسة المقارنة وقام بالتعليق عليها .

ومنها أيضا قائمة قام بتجميعها « كالدول » سنة ١٩٥٥ ، جمع فيها ما كتب عن نظم الخدمة العامة (٢) . ومنها كذلك التقويم الذى قام به تكنر سنة ١٩٥٩ ، عن المادة المكتوبة فى الإدارة المقارنة (٣) .

ومن أمثلة النوع الثانى تقارير تستعرض بعض أنواع الدراسات . مثل

1. Fred Riggs : "Notes on Literature Available on Comparative Public Administration," (American Political Science Review, XLXIII, 1954).
2. L.K. Caldwell : Comparative Public Administration; An Outline of Topics and Readings. (Alban, New York : The Graduate Program in Public Administration, 1955).
3. F.J. Tickner : "A Survey and Evaluation of Comparative Research" (Public Administration Review, XIX, 1959).

استعراض ففنز وبرستش "Pfiffner and Presthus" ، الثلاثة أنواع من الدراسات المقارنة .

- الأول : أحدهما اتجاه نظري عام ( دراسة رجز )
- والثاني : قياس ميداني دقيق ( بحث برجر في مصر )
- والثالث : احصائي ( عن قضايا مجلس الدولة في تركيا )

ثم يقرر ان استعمال هذه الأساليب كلها معا هو الذي سيؤدي في النهاية الى ظهور كيان للادارة المقارنة (١) .

ولعل أشمل الدراسات التي قامت ببحث وتصنيف الاتجاهات المختلفة في الادارة المقارنة التقرير الذي كتبه رجز سنة ١٩٦٢ (٢) . في هذا البحث يقرر رجز أن هناك ثلاثة تطورات مرت بها دراسة الادارة المقارنة . وهو يسمى التطور الأول الانتقال من الاتجاه الوصفي "Normative" الى الاتجاه التجريبي العلمي "Emperical".

ويطلق رجز على التطور الثاني الانتقال من الاتجاه المحدد ، مثل دراسة الحالات الفردية ودراسة بلاد بمفردها "Idiographic" الى الاتجاه الذي يسعى للحصول على عموميات علمية ويسميه "Nomothetic" وهو الأسلوب الذي يسعى الى دراسة خبرات ملموسة عملية مرت بها بلدان مختلفة للخروج منها بأصول أو قوانين وقواعد صحيحة على نطاق واسع .

وفي هذا الاتجاه الأخير يفرق بين أسلوبين الأول (Homological) أي الذي يدرس أوجه الشبه والاختلاف في الهياكل التنظيمية . والثاني (Analogical) وهو لا يدرس الهياكل التنظيمية انما يدرس أحد مقومات هذه الهياكل مثل الوظيفة التي يحققها وضع معين أو ظاهرة معينة ، والعمل على الوصول الى أداة مشتركة ومتغيرة يمكن بها قياس النظم الادارية ،

1. John Pfiffner and Presthus: Public Administration, Op. Cit. pp. 63-90.
2. F. Riggs: "Trends in the Comparative Study of Public Administration. (I.R.A S., Vol). XHVIII, 1962.

وبالتالى مقارنتها تماما ، كما يمكن مقارنة البضائع عن طريق الاسعار ، او المناخ من طريق درجة الحرارة . الخ .

اما التطور الثالث ، فهو الاتجاه من الأسلوب غير الايكولوجى الى الأسلوب الايكولوجى فى دراسة الادارة المقارنة .

ويرى رجز أن هذا التطور ما زال فى طريق التكوين ويؤكد أهمية خاصة بالنسبة للبلاد الحديثة والبلاد النامية ، حيث يوجد اختلاف كبير بين الهيئات والمنظمات والمؤسسات من الناحية الرسمية وبين الواقع الذى يتم فعلا . فالأول ترسمه قوانين ولوائح تهدف للمستقبل متأثرة بما وصلت اليه دول أخرى ، أما الواقع فهو باق متأثر بخبرات هذا البلد نفسه وبما مرت به من ظروف مختلفة .

ويقرر رجز أن الدراسة الايكولوجية لا تعنى مجرد الاهتمام بذكر أو دراسة العوامل وظروف الجغرافية والتاريخية والاجتماعية . فهى تتطلب ربط هذه العوامل بالمؤسسات الادارية وبيان تفاعل هذه العوامل مع الادارة وتأثيرها عليها . وهذه المرحلة العلمية مازالت فى سبيل التكوين . والشروط التى لا يقطع بها لا يعد بعيدا .

ويؤكد رجز فى تقريره هذا ما أكدناه من أن المراحل التى مرت بها الدراسات المقارنة منفصلة وان كانت متداخلة ، فيمكن أن يأتى بحث مقارن فى الادارة وبه سمات أكثر من هذه المراحل .

### مشكلات دراسة الادارة المقارنة

وفى سنة ١٩٥٦ كتب والدو تقريرا مقدما لهيئة اليونسكو شئ فيه هجوما عنيفا على موقف الدراسات المقارنة فى مجالات العلوم . وفى هذا التقرير يجل والدو الاعتراضات على الدراسات المقارنة ، ويبرز نقاط الضعف بها . فيقول ان هذه الدراسات يؤخذ عليها :

١ - أنها تجيء فى غالبية الأحوال مرتبطة ببيئة ثقافية معينة ، أى أنها غالبا تنصب على البلاد الغربية أو البلاد المتأثرة بثقافة الغرب .

٢ - وأنها دراسات قانونية رسمية لا تتعدى دراسة الوثائق والقوانين الرسمية ، مع إهمال التنظيمات غير الرسمية وتأثير العوامل الاجتماعية والاقتصادية والحضارية المختلفة على هذه التنظيمات .

٣ - وأنها دراسات يغلب عليها الطابع الوصفى ويندر بينها المحاولات التحليلية أو التفسيرية التى تهدف الى الوصول الى حلول .

٤ - وأنها أخفقت فى أن تتعمق الى الحقائق الوظيفية ، واكتفت بالوقوف لدى الأسماء السطحية .

ولهذه الانتقادات وجاهاتها لأنه اذا وجدت منظمتان تحملان اسما واحدا مثل « برلمان » ، أو « ديوان الموظفين » ، فلا يجوز الافتراض بأنهما يؤديان الوظيفة نفسها فى كل مجتمع لمجرد أنهما تشابهها فى المسميات ، بل يجب البحث فى الحقيقة الوظيفية التى تؤديها هذه الهيئة أو تلك المنظمة فى مجتمع ما قبل أن نقرر أنها تتساوى مع الهيئة التى تحمل نفس المسمى فى مجتمع آخر .

وكذلك فإنه يمكن تصور وجود هئتين تحملان اسمين مختلفين ، ولكنهما فى الحقيقة تؤديان الوظيفة نفسها كل فى مجتمعه . مثل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى جمهورية مصر العربية ومجلس الخدمة المدنية فى لبنان . والواقع أنه بدون سرد هذه الحقائق فإن الدراسة المقارنة وتقرير وجود شبه ، أو وجود تباين تعتبر مقارنات سطحية لاتفيد ، بل قد تضلل .

ويأخذ والدو أيضا على الدراسات المقارنة أنها لم تكن فى الحقيقة مقارنة . بمعنى أنها كانت غالبا تقف عند حد وصف بلد معين ، وفى بعض الأحوال انتقلت بالوصف من بلد الى آخر دون أن يكون لديها مبادئ أو أساليب بحث معينة يمكن بها تحديد أوجه الشبه وأوجه الاختلاف ، وخاصة فى الأحوال القليلة التى خرجت بها عن نطاق البلدان الغربية .

وبغض النظر عما تتعرض له الدراسات الادارية المقارنة من نقد أو امتداح فإنها قد أصبحت اليوم أحد الميادين الرئيسية لدراسة الإدارة العامة .



وقد تأكدت أهميتها فى السنوات الأخيرة لدرجة دعت الى إعادة طبع مؤلفات العلماء فى أصول الادارة العامة لمتضمن فصلا خاصا عن الادارة المقارنة . واصبحت معظم كليات الادارة ومعاهدها تضمن مناهجها برامج مستقلة خاصة بالادارة العامة المقارنة (١) .

وقد طرأت بعض التغييرات الهامة على هذه الصورة التى رسمها والدو . فخلال السنوات العشر الأخيرة دخلت الادارة المقارنة مرحلة هامة فى تطورها بدأت تأخذ لونا علميا يتسم بالدقة والموضوعية .

ومع هذا فان الادارة المقارنة ما زالت تعاني مشكلات كثيرة بعضها قد لا يجد أبدا حولا . وفى مقدمتها ما يأتى :

### ١ - العوامل الأيكولوجية :

من أهم المشكلات التى تصادفها الدراسة المقارنة هى صعوبة فهم التقاليد والأحوال الاجتماعية والسياسية والنظم فى البلاد المختلفة . وهذه الصعوبة عبر عنها كثير من خبراء الأمم المتحدة فى الادارة عند دراستهم لأنظمة ادارية خارج بلادهم .

### ٢ - الأسلوب :

كذلك فان عدم التوصل الى أسلوب قياسى علمى واضح سليم هو اشد ما يواجه الدراسات المقارنة من صعوبات . وهو الميدان الذى تنصب عليه كثير من الدراسات المعاصرة فى الادارة المقارنة والذى يعتبر فعلا الشغل الشاغل لروادها .

### ٣ - الموضوعية :

احتمال عدم موضوعية الباحث قائم متى كان يكتب عن أوضاع معينة فى بلاده ، حيث يلاحظ احجام كثير من العاملين بحكومات الدول المختلفة عن نقد انظمتهم فى التقارير التى يقدمونها الى المؤتمرات الدولية التى يمكن أن يتوافر لديها حصيلة كبيرة فى الادارة المقارنة .

---

(١) ابتداء من عام ١٩٧١ ، أدخلت مادة الادارة العامة المقارنة ضمن المواد التى تدرس لطلبة دبلوم الادارة العامة بكلية التجارة ، جامعة القاهرة .

#### ٤ - عدم توفر البيانات :

تبدو هذه المشكلة أكثر وضوحا بالدول النامية والدول حديثة الاستقلال وبدون توافر بيانات واحصاءات دقيقة ومنظمة تتمتع بالبحوث والدراسات العلمية التي يمكن اتخاذها أساسا للمقارنة ، وان تمت فان نتائجها لا يمكن الوثوق بها .

#### ٥ - تدخل المتغيرات وسرعة تفاعلها :

يعتبر تداخل المتغيرات التي ينصب عليها البحث المقارن - مثل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية - وتفاعلها معا مع سرعة تغيرها احدى مشكلات الدراسة المقارنة . فهي تحول لدرجة كبيرة دون استخراج قواعد عامة أو أنماط ثابتة نسبيا بحيث يمكن تأكيد رابطة السببية، والقول بأن ظاهرة معينة سببها ظاهرة أخرى .

## الفصل الثالث

# الإدارة والسياسة

الحكومة في العصر الحديث ضرورة أساسية لحياة الفرد في المجتمع .  
ومع ذلك فإن كبح جماح الاتجاهات البيروقراطية التعسفية للحكومة أمر  
ضروري إذا أريد للفرد أن يستمتع بدرجة مناسبة من الحرية والكرامة  
الإنسانية .

والنظرة التقليدية إلى السلطات بالدولة تقسمها إلى ثلاث ، السلطة  
التشريعية والسلطة التنفيذية ، والسلطة القضائية . وقد نادى مونتسكيو  
في القرن الثامن عشر بضرورة الفصل بين هذه السلطات الثلاث لكي تستقيم  
أمور الدولة . والمعروف أن اتجاهه هذا جاء نتيجة خطأ وقع فيه عند  
دراسته للنظام السياسي البريطاني . فمونتسكيو الفرنسي عاش في ظروف  
سياسية تعد متأخرة بالنسبة للاستقرار السياسي الذي عاشته بريطانيا في تلك  
الفترة . وعند زيارته لبريطانيا تخيل أن هناك فصلا تاما مطلقا بين هذه  
السلطات الثلاث (١) .

---

(١) أبرز مونتسكيو هذا المبدأ في مؤلفه « روح القوانين » الذي ترك أثرا بارزا  
في الفلسفة السياسية للثورة الفرنسية . ولم يكن مونتسكيو أول من نادى بفصل  
السلطات ، ولكنه أول من أبرز هذا المبدأ وشرحه ودعمه فارتبط باسمه =

وإذا كان مونتسكيو قد نادى بالفصل بين السلطات فى القرن الثامن عشر ، فإن ظروف المجتمع المعاصر تنادى بضرورة التنسيق بين الوظائف الأساسية التى تقوم بها الدولة ، وهى الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية . وقد أخذت هذه الوظائف تتبنى مسميات جديدة هى وضع القوانين ، تنفيذ القوانين ، وإقامة القضاء . وهذه النظرة الجديدة الى مهام الدولة يطلق عليها فى الدراسات السياسية والادارية المعاصرة النظرية الوظيفية ، أو نظرية الأداء (١) .

### التحول عن النظرية التقليدية لفصل السلطات

ونتيجة الاتجاه الحديث الى النظرية الوظيفية ، نجد أن مجرد تعديل التسمية من سلطة تشريعية الى وظيفة تشريعية ، يوضح لنا حقيقة الدور الذى تؤديه الهيئات التشريعية ، وهو التعبير عن ارادة الشعب من طريق وضع القوانين الضرورية . ولما كانت الأجهزة التنفيذية فى عملها اليومى المستمر على اتصال دائم بأفراد الشعب وتقف على مشكلاتهم وحاجاتهم ومطالبهم ، وتصل اليها باستمرار ردود الفعل الجماهيرية بصدد التشريعات والاتجاهات العامة ، فإن الأجهزة التنفيذية فى قيامها بوظيفتها التنفيذية تتعاون مع الهيئات التشريعية فى اعداد القوانين وتقديمها اليها ، ثم تنفيذ هذه القوانين .

---

= وجوه هذا المبدأ أنه لكى تسير أمور الدولة سيرا حسنا وحتى نضمن الحريات للأفراد وحتى نحد من استبداد الحكام ، فإن من الضرورى ألا تركز السلطات كلها فى هيئة واحدة ولو كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب . ويقوم مبدأ فصل السلطات على المبررات الآتية :

- ( أ ) منع الاستبداد وصيانة الحريات .
- ( ب ) ضمان مبدأ الشرعية ، أى أن تتسم القواعد التشريعية بالعمومية والتجريد دون نظر للحالات الفردية . ولا يتحقق هذا إلا بالفصل بين المشرع والمنفذ .
- ( ج ) يحقق الفصل المزايا المترتبة على مبدأ تقسيم العمل .

انظر : سليمان الطماوى ، فى نظم الحكم والادارة ، ( القاهرة : دار الفكر العربى ، ١٩٧٢ ) ، ص ١٢٧ - ١٣٩ .

(١) فتح الله الخطيب : ندوة السياسة والادارة ، ( القاهرة : معهد الادارة العامة ، برنامج القادة الاداريين ، المديرون العامون ، من ١١ - ٣٠ ديسمبر ١٩٦٥ ) ،

وفى عالم المنطق المثالى فقط يقوم برسم السياسة الاشخاص المنوط بهم وضع الدستور والمشرعون . بينما يكون تنفيذ تلك السياسة فى يد الادارة . وقد ورد وصف لمثل هذا النظام فى كتب عديدة . ولكن ليس لهذه الكتب من مزايا سوى انها واضحة المعنى ، وينحصر ضعفها الاساسى فى كونها لا تتصور الواقع . فعملية الحكم الفعلية أكثر تعقيدا وتحتاج الى تفهم وذكاء وحذق زائدين . والحقيقة ان لكل منفذ يدا فى تكوين السياسة . وحتى واضعوا الدستور لهم علاقة بالادارة ، ليس فقط عن طريق الادارة الداخلية للجنة الدستور او المجلس التأسيسى ، وانما أيضا فيما يتعلق بإمكان تطبيق السياسة التى يرسمونها .

ان رسم السياسة فى الدولة الحديثة عملية تعاونية الى حد بعيد . وذلك نتيجة التوفيق بين المصالح والنزعات المختلفة . وليس أدل على ذلك من تجربة جمهورية مصر العربية فى وضع دستورها الدائم . فقد فتحت اللجنة التحضيرية للدستور باب المناقشة أمام الجميع بما فى ذلك رجال الحكومة ، حتى يسهم كل مواطن برأيه فى هذا العمل التشريعى الكبير ، فمن النادر ان يكون فى استطاعة فرد او مجموعة محدودة من الافراد التعرف على سياسة معينة كما تظهر تلك السياسة فى شكلها التطبيقى الاخير او من وجهة نظر الآخرين .

والمناقشة التى جرت لوضع الدستور الدائم حققت عددا من الأهداف:  
١ - انها أتاحت للجنة التى ستضع مشروع الدستور فرصة الوقوف على اتجاهات الرأى العام ورغباته .

٢ - انها بما تحدثه من تفاعل ديموقراطى تعد أكثر الوسائل مناسبة لاثارة اهتمام الجماهير بموضوع الدستور ، وجذب فئات الشعب المختلفة لمناقشة موضوعات سياسية على الدرجة الأولى من الأهمية .

٣ - انها تجميع لخبرات كل المواطنين - من رسميين وغير رسميين - حول موضوعى الميثاق والدستور المؤقت فى التطبيق العملى . فقد دخل الميثاق كما دخل الدستور المؤقت امتحان الواقع ، وظهرت النواحي التى تحتاج الى تقنين جديد عن طريق الدستور الدائم .

وهذا المثل الذى قدمناه يؤكد أن عملية رسم السياسة أو تقرير مكانها ليست قاصرة على فئة بعينها . فالسياسة لا تنحدر كلية من أعلى ، بل أنها تتقرر من خلال الدراسة والبحث والنقاش على امتداد تدرج سلم السلطة الادارية .

وقد يكون ممكنا أن نتصور دولة ترسم سياستها فى رأس قلة ويقوم بتنفيذها اداريون مطيعون . ولكن المكان الوحيد فى عالم الحقيقة الذى يمكننا أن نجد فيه حالة مشابهة ، هو الحكومة الاستبدادية التى يعيش أفراد الشعب فيها عبيدا . ويعتبر الحاكم نفسه لها . وحتى الجندى فى الجيش والمجرم فى السجن يلعب دورا فى تقرير السياسات المتعلقة به ، ولو عن طريق مقاومته السلبية أو عن طريق خداعه ومراته (١) .

وهكذا يبدو أن طريقة الحكم فى العصر الحديث لا تعنى أن الأوامر تاتى دائما من أعلى ، وأن الطاعة تبدأ من أسفل . فالعلاقات بين الأوامر والطاعة وبين السلطة والمسئولية هى أعمق وأكثر تفاعلا مما يظنه البعض عادة . ورسم السياسة لم يعد من الامتيازات التى تستمتع بها السلطة التشريعية وحدها ، إذ يعهد به بصورة متزايدة الآن الى السلطة التنفيذية .

#### العوامل التى ساعدت على الربط بين الادارة والسياسة :

فى الواقع أن الربط بين السياسة والادارة "Policy and Administration" كميدانين نشاط ، والتحول عن النظرة التقليدية اليهما كحيدانين منفصلين ، قد أخذ صورته وأكدته عدة أحداث تواترت على العالم فى العصر الحديث وأدت بالضرورة الى أن تحتل الوظيفة التنفيذية مكانا مرموقا بين الوظائف الثلاث ، وأن تأخذ الأجهزة التنفيذية على عاتقها مسئولية العمل والمبادأة فى اتخاذ القرارات (٢) .

(١) جون كلارك آدمز : مبادئ الادارة العامة ، بيروت : محاضرة أقيمت اثناء المنهج التدريبى لموظفى الحكومات العربية بالجامعة الامريكية ، ١٩٥٤ ، ص ٨٤ .

(٢) المقصود بالسياسة فى هذا الفصل هو السياسة العامة "public policy" التى تعبر عن الاهداف العامة للدولة . وليس السياسة "politics" ، بمعنى علم وفن الحكم وما يتصل بذلك من نشاط سياسى وولاء وانتماء لحزب معين ولاهداف هذا الحزب بالذات .

ويمكن تلخيص هذه الأحداث فيما يلي :

أولا : المحنة الاقتصادية : أو الكساد الاقتصادى الذى أصاب معظم دول العالم ، وخاصة بالمجتمع الغربى ، فى أواخر العشرينات وأوائل الثلاثينات . فليس بخاف أن الدول الغربية التى تأخذ بالمذهب الحر قد اجتاحتها وقتئذ أزمة اقتصادية ضارية أدت الى الخراب الاقتصادى والاجتماعى بهذه الدول . وقد اضطرت معظم حكوماتها - كما حدث فى الولايات المتحدة الأمريكية فى عهد فرانكلين روزفلت - الى التدخل لتنظيم أوجه النشاط الاقتصادى ورقابتها والالتجاء للتخطيط كطريقة لتقضى المخاطر الاقتصادية ولانتشال الملايين من أبناء الطبقة الكادحة من براثن الفاقة والعوز .

ثانيا : الحرب العالمية الثانية : فلم يكد العالم يمر بالأزمة الاقتصادية، وتبدأ موجة من الانتعاش الاقتصادى حتى جاءت الحرب . وازاء ظروف الحرب ، وتحت ضغطها ، وفى مواجهة تحدياتها المختلفة كان على الحكومات أن تستمر فى الدور الذى بدأته خلال الكساد . هذا الدور التخطيطى الذى يعتمد على سياسة الدولة الداخلية من أجل الاستعداد للحرب ومواجهة مطالبها ومعاركها فى الداخل والخارج ، ومن أجل تعبئة الجيوش وتعبئة الروح المعنوية وخوض الحرب النفسىة والدعاية الدولية . وفى بريطانيا مثلا صدرت فى أثناء الحرب العالمية الثانية بعض التشريعات التى خولت مجلس الوزراء ورئيس الوزراء سلطات استثنائية تمارس فى أثناء الحرب . وقد استمرت هذه السلطات الى وقت قريب فى يد رئيس الوزراء ، وعند الغائها لم تلغ تماما ولم تلغ كلية . وفى سويسرا ، وهى البلد الذى يعرف بأنه بلد الديمقراطية المباشرة حيث يمارس الشعب سلطاته من طريق حق الاستفتاء الشعبى ، نجد أنه فى خلال الحرب العالمية الاولى ( ١٩١٤ وما بعدها ، والأزمة الاقتصادية ( ١٩٢٩ وما بعدها ) ، والحرب العالمية الثانية ( ١٩٣٩ وما بعدها ) ، فوضت السلطة التشريعية - الجمعية الاتحادية - مجلس الوزراء سلطات استثنائية يمارسها نيابة عنها . ومنذ ١٩٤٥ - أى تاريخ انتهاء الحرب العالمية الثانية - لم يتخذ أى إجراء لتخفيف

حدة قبضة السلطة التنفيذية على ما كانت تمارسه نيابة عن السلطة التشريعية حتى تم ذلك سنة ١٩٦٢ .

ثالثا : البناء والتعمير : لما انتهت الحرب ، وجدت الدول نفسها أمام مهام أخرى لا تقل جدية أو إلحاحا ، أهمها إعادة البناء والتعمير ماديا ومعنويا . فقد خربت الحرب مدنا ومنشآت وطرقا وكبارى ومطارات ، وخربت أيضا كثيرا من القيم المعنوية والروحية في مجالاتها الاجتماعية والحضارية والأخلاقية . وهكذا سارت الحكومات تعمل في جد وتبني في سرعة ، وتتدخل في شتى نواحي النشاط لتعيد الحياة في بلادها الى طبيعتها ولتعوض ما أفسدته الحرب ، ولتعيد بناء القرى المعنوية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية في مجتمعاتها .

رابعا : الحرب الباردة : كانت الدول ما زالت منشغلة بعملية البناء والتعمير حين بدأت معارك الحرب الباردة بين الكتلتين الشرقية والغربية . وهي معارك في الواقع لا تقل سعيها عن الحرب الحقيقية .

ففي الحرب الباردة لا تعرف أرض المعركة ولا أساليبها ولا أسلحتها ولا قواها المتعددة . في حين يزداد الشعور بأن خسارة معارك الحرب الباردة نتائجها السياسية والاجتماعية والاقتصادية باهظة الثمن ، وتعنى الشيء الكثير بالنسبة للكتلتين المتصارعتين وبالنسبة لشعوبهما . وقد أدى هذا الصراع الدائر بين شقى رضى الشرق والغرب الى اتخاذ السلطة التنفيذية دورا فعالا وحاسما وإيجابيا في رسم السياسة وتقرير مصائر الأمور والمبادأة باتخاذ القرارات الفورية .

ولكى نضرب مثلا لما يمكن أن يحدث في ميدان الحرب الباردة ، نفرض أن دولة مثل باكستان طلبت منحة أو قرضا قدره ٥٠٠ مليون دولارا من أمريكا . فأغلب الظن أن هذا الطلب سوف يبلغ الى السفير الأمريكى في باكستان والأخير سوف يجمع مستشاريه ويدرسوا الموقف . وهذا عادة سوف يتناول موقف باكستان من الولايات المتحدة ، ومن العالم الغربى ، وفى أى اتجاه تصوت فى الأمم المتحدة وموقفها من حلف جنوب شرقى آسيا ، ومن التكتلات الدولية ، ثم كيف تنفق المعونات التى تصلها ، وهل تكرسها



للتنمية... الخ . ويرسل السفير تقريره الى وزارة الخارجية الامريكية .  
فيدرس في القسم المختص بالشرق الأدنى ثم يعرض على الوزير ، وهذا بدوره  
يعرض مجمل الدراسات على رئيس الجمهورية ، الذى اذا اقتنع يقدم مشروع  
المنحة او القرض للكونجرس . ويبدأ الكونجرس دراساته من جديد . وربما  
يحيل الموضوع الى لجنة الشؤون الخارجية التى تعد بدورها تقريراً عنه .  
وبعد مناقشة الموضوع فى مجلس الشيوخ الامويكى تبدأ مناقشته من جديد  
فى مجلس النواب .

والآن نتساءل : كم من الوقت تستغرق هذه العملية ؟ فى تقديرنا انها  
على احسن الفروض ومع الاهتمام البالغ سوف تستغرق بضعة اسابيع ان  
لم يكن بضعة اشهر .

فلو ان باكستان طلبت المنحة او القرض من روسيا ، فاعلم الظن انها  
سوف تحصل عن الرد فى زمن يقل كثيراً عن هذا ، وبذلك تكسب روسيا  
الموقف .

ماذا يكون موقف الولايات المتحدة اذا فى مثل معارك الحرب الباردة  
هذه ؟ وهل هى قادرة على خسارة هذه المعارك ؟ ان الدول الكبرى تستطيع  
بالحرب الباردة ان تكسب دولا وشعبوا دون الدخول فى اى معركة حقيقية  
ودون استعمال طلقة واحدة . وكذلك يمكن ان تخسر دولا وشعبوا . وقصة  
تحويل اتجاه بواخر القمح الروسية الى الشواطىء المصرية بدلا من الاتحاد  
المسوفيتى - وجهتها الاصلية - وبناء السد العالى ، بعد تخلى الولايات  
المتحدة الامريكية والبنك الدولى عنا ، والآثار والنتائج التى ترتبت على ذلك  
امثلة ما زالت ماثلة فى الأذهان .

لقد أدت الاجراءات الديمقراطية المطولة فى مواجهة للظروف العالمية  
الى التساؤل فى الدول الغربية : هل تختار الديمقراطية بعملياتها المعقدة

البطيئة ؟ أم تختار الكفاية والمباداة فى العمل لىبقى الدول قوية ولتبقى على ذاتها (١) ؟

### تكامليتين التشريعية والتفيذية :

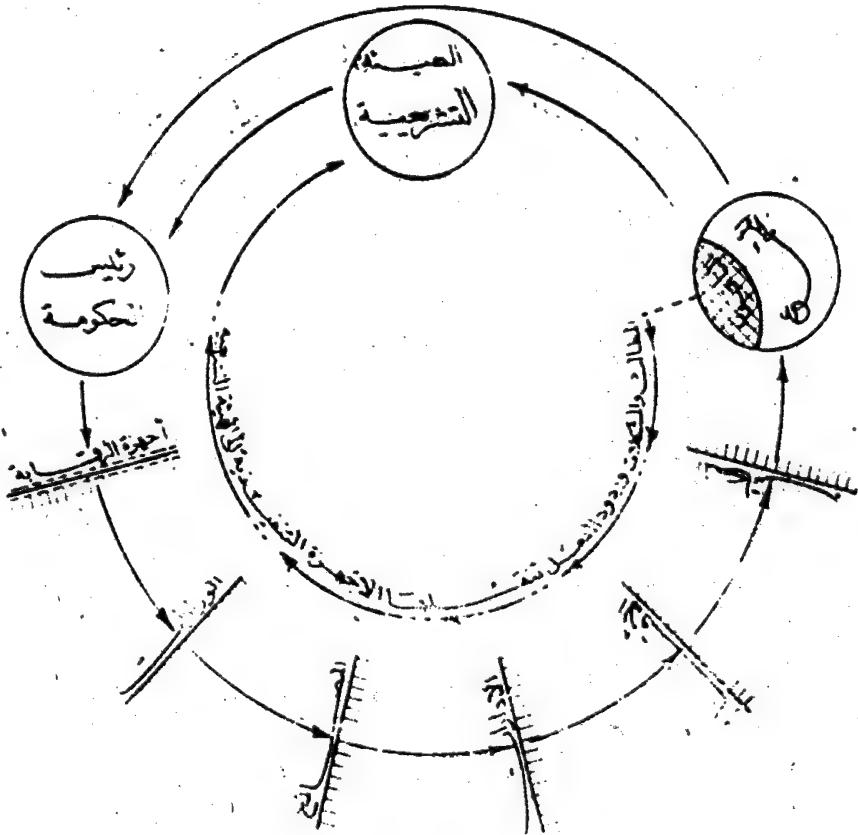
قصدينا من العرض المتقدم أن نوضح أن الأحداث التي تعاقبت على العالم منذ الثلاثينات ، والتي بدأت بالكساد الاقتصادي ، فالحرب العالمية الثانية ، وإعادة البناء والتعمير ، فالحرب الباردة ، قد أدت إلى ظهور اتجاه واضح فى معظم مجتمعات العالم - حتى فى أشدها مناداة بالمباداة الديمقراطية - إلى منح السلطة التنفيذية سلطات أوسع تمكنها من حرية العمل بحيث تأخذ الدور القيادى فى كثير من الظروف التي كانت تتطلب مراجعة السلطة التشريعية أو انتظار رأيها أو الحصول على موافقتها .

وهذا الاتجاه من أهم الحقائق فى مجال العلوم السياسية والإدارية . والتساؤل الذى نثيره الآن هو : أين نفق من النظرية التقليدية لفصل السلطات ؟ أن النظرية التقليدية لفصل السلطات . والتي نادى بها منتسيكو ، لا يمكن أن تعيش بالمفهوم والصورة التي ولدت بها فى مجتمعنا المعاصر . لأنه لا يمكن أن يتم هذا الفصل أمام التداخل والتشابك الذى يتصف به العمل فى المجتمع الحديث . حيث تبدو الحاجة ماسة إلى تعاون السلطات وإلى تكامل العمليتين التشريعية والتفيذية .

---

(١) يبدو أن المجتمع الغربى ، وبصفة خاصة كل من فرنسا والولايات المتحدة ، أصبح يتجه إلى الأخذ بمبدأ الكفاية حين تعترض العملية الديمقراطية سبيله إلى تحقيق مصالحه العليا . وفى التاريخ الحديث حدثان هامان من الولايات المتحدة يشيران إلى هذا الاتجاه . الأول يمثل الاجواء الذى اتخذه الرئيس الأمريكى الراحل جون كينيدي حينما أمر بحصار كوبا سنة ٦٢ ، ومنع أى سفينة من الاقتراب من شواطئها ولو بالقوة . وهو إجراء لا يقتصر عن اعلانه للحرب . وقد دعى الرئيس الأمريكى الكونجرس بعد ذلك لإقراره فيما اتخذه . كذلك الاجراء الذى اتخذه الرئيس جونسون حينما أصدر أوامره إلى سلاح الطيران الأمريكى لمهاجمة الموانئ والمطارات فى فيتنام الشمالية عام ١٩٦٤ ، وقبل أن تتدخل أمريكا بصورة سافرة فى الحرب ، وقد اتبع اتخاذ هذا القرار عرضه على الكونجرس لإقراره . وفى كلتا الحالتين لم يكن الاجراء أصلا من سلطة رئيس الجمهورية .

## تعامُل الوظيفتين التشريعية والتنفيذية



يوضح هذا الشكل تكامل العمليتين التشريعية والتنفيذية . فيلاحظ أن الناخبين يختارون ممثلهم في الهيئة التشريعية وفي بعض الأنظمة يرأس زعيم الحزب صاحب الأغلبية الحكومة . وفي بعضها الآخر يختار رئيس الحكومة مباشرة بواسطة الناخبين . وبينما تقوم الهيئة التشريعية بوضع القوانين ، يقوم الجهاز الحكومي في مستوياته المختلفة ( الوزارات والمصالح والادارات والأقسام والمكاتب ) بتنفيذها . ومن خلال التنفيذ ، وعن طريق الاتصال المباشر بال جماهير تقف السلطة التنفيذية أولا بأول على الآراء والاتجاهات والمطالب والمشكلات وردود الفعل التي تنقلها بدورها في صورة مشروعات بقوانين إلى الهيئة التشريعية .

ويلاحظ أن الارتباط وثيق بين السياسة والإدارة في جمهورية مصر العربية . وقد عزز الدستور هذا الاتجاه حينما نص على ترشيح رئيس الجمهورية بمعرفة مجلس الشعب (١) . وعلى حق أعضاء المجلس في سؤال الحكومة أو استجوابها (٢) . وعلى حق رئيس الجمهورية في أن يعين عددا من أعضاء مجلس الشعب لا يزيد على عشرة (٣) . وعلى حقه في حل المجلس (٤) . وحقه في اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها (٥) . وبالإضافة إلى ما تقدم يبدو تكامل الوظيفتين التنفيذية والتشريعية واضحا عندنا من واقع نص المادة ١١٨ من الدستور التي تقرر :

« يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور » .

ولذلك فالحكومة تشارك بصورة واضحة في حقل العمل السياسي على أساس مواجهة اختصاصات ومسئوليات رئيس الجمهورية . وقد عززت المادة ١٣٤ من الدستور الرابطة بين الحكومة ومجلس الشعب بنصها على أنه (٦) :

« يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب ، كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه » .

وقد أسهمت الهيئة التنفيذية خلال السنوات الأخيرة في أعداد أغلب التشريعات التي نظرها مجلس الشعب ، وكان لها دور المبادأة في تقديم مشروعات هذه التشريعات إلى المجلس . ( شكل ٢ ) .

وفي بريطانيا نجد أن مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة تشكل

---

(١) دستور جمهورية مصر العربية ، ( القاهرة في ١١/٩/١٩٧١ ) ، المادة ٧٦ .

(٢) المادة ١٢٥ من الدستور .

(٣) المادة ٨٧ من الدستور .

(٤) المادة ١٣٦ من الدستور .

(٥) المادة ١٠٩ من الدستور .

(٦) المادة ١٣٤ من الدستور .

أكثر من ٩٠٪ من الأعمال التشريعية التي يقوم بها مجلس العموم البريطاني .  
وفي النظام الأمريكي - على الرغم من أن السلطة التنفيذية ليس لها الحق  
تقديم مشروعات القوانين ، وإن الحق في اقتراح القوانين أو انتقائها من  
اختصاص أعضاء السلطة التشريعية أنفسهم - نجد أن السلطة التنفيذية  
توجه إلى أعوانها والأعضاء المنتخبين إلى الحزب الذي تنتمي إليه لكي  
يتقدموا بأعمال تشريعية وإجراءات تشريعية . كما أن « خطاب الاختصاصات  
"Message of The Union" الذي يلقيه رئيس الجمهورية في بداية كل دور  
نيابي أو كل دورة في الكونجرس يوضح الاتجاه التشريعي ، والتشريعات  
اللازمة لكي يقوم بها الكونجرس حتى تتمكن الحكومة من القيام ببرامجها  
وخططها . إذن حتى في ظل هذا النظام الذي يحرم السلطة التنفيذية من  
تقديم مشروعات القوانين ، يسمح لها بالإبقاء لأعضاء الكونجرس الأمريكي  
لكي يعملوا على تحقيق برامجها التشريعية .

وفي الواقع أن الدراسات الحديثة تؤكد أن السلطة التنفيذية ، أو  
الوظيفية التنفيذية ، نمت بصورة أصبحت توجه أو تسيطر على العمل  
التقليدي للسلطة أو الوظيفة التشريعية . وهذه الحقيقة مرتبطة إلى حد كبير  
بنمو سلطة رئيس الدولة الذي هو رئيس السلطة التنفيذية - والذي يرى  
نفسه دستوريا مساويا للهيئة التشريعية باعتباره منتخبا من مجموع الناخبين  
الذين يسهمون في انتخاب أعضاء هذه الهيئة .

وهكذا نجد أن الإدارة العامة وإن كانت تختص أصلا بتنفيذ السياسة  
العامة إلا أنه لا يمكن تجريدتها - من الوجهة العملية - لا النظرية - من  
الاشتراك في وضع هذه السياسة . والواقع أن الهيئات التشريعية لا تحتكر  
وظيفة التشريع . فالوزراء - وهم رؤساء الأجهزة التنفيذية - يشاركون  
السلطة التشريعية في وضع السياسة العامة . وقد اقتضت الظروف العملية أن  
يسود هذا النمط في العمل . ولذلك لا يوجد خط فاصل واضح بين السياسة  
والإدارة بحيث تصبحان منطقتين منفصلتين (١) .

---

(١) عبد الملك عودة : الإدارة العامة والسياسة ، ( القاهرة : مكتبة الانجلو  
المصرية ، سنة ١٩٦٣ ) ، ص ٥٢ .

ومن ناحية أخرى نجد أن ردود فعل المواطنين بصدد التشريعات التي تضعها الهيئات النيابية ، إما أن تصل إلى تلك الهيئات مباشرة أو من طريق السلطة التنفيذية . وعندما تمر ردود الفعل هذه خلال المستويات التنفيذية تكتسب كثيرا من التنظيم والصلابة ، كما تكتسب إضافات أخرى ضرورية نتيجة الخبرة التي تتميز بها السلطة التنفيذية ، هذه الخبرة مودها أن الإدارة لها جوانب فنية لا تستوعبها الهيئات التشريعية . ومن طريق تلك الإداريين والمنفذين للمعلومات « وأسرار المهنة » وإمكانات العمل يحسن المشرعون بالحاجة القوية اليهم : وهكذا أصبحت الإدارة نشاطا متخصصا لا غنى عنه للمشرع . والنتيجة الهامة هي امتداد اسهام الإدارة العامة إلى العملية التشريعية وإلى تفسير التشريع ، أو اقتراح تعديله أو تغييره ، إلى جانب التنفيذ المفصل للترتيب المستمر للقانون .

إن الإداريين ليسوا آلات حاسبة تعطي الأجوبة الصحيحة بعد اتمام المعلومات المناسبة عليها . ولكنهم بشر ، والغاية الأولى من عملهم هو ما ينتج عن هذا العول من تأثير على غيرهم من بنى البشر . والقوانين نفسها لا تتصف بالقداسة بل هي تعبير وتقريب ووسائل دبرتها وأوجدت لتحقيق غايات منشودة . وليس يكفي أن يلم الإداري بالقانون ويخضع لنصه ، بل يخلق به دائما إن يحيط بالأهداف التي تكمن وراء القانون .

إن الايمان والتفكير ، وهما أصل القانون ، يجب أن ينعكسا في ضمير الإداري ولجبه . ومتى فكر في قرار ، ينبغي عليه أن يكون منهمكا في شيء أعمق من مجرد امتقنتاج المبدأ العام الموضح في القانون ، وعليه أن ينسجم مع تفكر المشرع وروحه ومع ظروف المجتمع الذي يخدمه ، ومع أفكار ومعتقدات الفئة التي يتعامل معها ونفسياتها واتجاهاتها . بذا يصبح قراره مبعثا للقانون بصورة مصغرة تؤكد الربط بين الإدارة والسياسة .

ومع أن الموظف الحكومي يجب أن يبقى دائما محايدا ومنفذا لما تفرضه التشريعات ، فالموظف الذي لا يؤمن بتشريع ما ، ولا يفهم أو يقر السياسة التي أوجت به قد يعجز عن تطبيقه تطبيقا عادلا . فاعمال الموظف يجب أن تكون اتبعاتنا من الايمان بالتشريع والسياسة التي فرضته بهذه الصورة بذلك لا ينفذ الإداري الكفاء القانون ولا يبقى ضمن النطاق الذي يحدده

فحسب ، بل انه يصبح مدركا للقانون وغايته ، ويصبح بمعنى آخر القنانون نفسه (١) .

### ضرورة القيام بسياسة التنفيذ مع السياسة العامة :

فى تقديرنا أن اعداد الخطة القومية الشاملة بواسطة الأجهزة الادارية والتنفيذية يعد أكبر عمل سياسى يتم فى المجتمع الحديث . فالخطة هى برنامج العمل السياسى والتنفيذى من أجل جعل الأهداف التى حددها المجتمع حقيقة واقعة . أو بمعنى آخر هى ترجمة الأهداف والأمانى إلى حقائق ، وبالتالي اخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع والتنفيذ . وفى الدولة الحديثة تأخذ الأجهزة التنفيذية على عاتقها مهمة اعداد مشروعات الخطة القومية ثم يلوذة هذه المشروعات واخراجها فى وثيقة متكاملة منسقة تعبر عن وسائل وامكانيات ومراحل تحقيق الأهداف بطريقة مثلى ، ثم تتولى هذه الأجهزة مهمة تنفيذ الخطة .

وفى هذا الصدد نود أن نشير إلى أهمية ممارسة العملية الادارية بالأسلوب الأسلم ، حتى يمكن تحقيق الأهداف السياسية . فقد لوحظ عند تقويم الخطة الخمسية الثانية فى الهند أنها أخفقت بمقدار يقرب من حوالى ٥٠ ٪ ، وأن سبب الاخفاق فى تقدير الخبراء سواء أكانوا أجانب أم من الهنود يرجع إلى عدم تمكن الجهاز الادارى فى الهند من تحمل مسؤولياته للقيام بالأعباء الملقاة عليه فى تنفيذ الخطة .

وهكذا تأخذ السياسة العامة للدولة وزنها وثقلها من العمل التنفيذى (٢)

---

(١) جون كلارك آدمز : المرجع السابق ، ص ١٨٥ .

(٢) من الامثلة المفيدة فى ضرورة القيام بالعمل التنفيذى مع الهدف السياسى ما تضمنه كتاب « الامريكى القبيح » . فقد أبرز مؤلفا الكتاب - واحدهما أستاذ العلوم السياسية بجامعة كاليفورنيا - كيف يمكن أن يخرّب أسلوب تنفيذ المعونة الامريكية المقدمة إلى احدى دول اسيا الأهداف السياسية التى توختها أمريكا من تقديم هذه المعونة :

William Lederer and Eugene Burdick : The Ugly American, (N.Y.: W. Norton and Co., Inc. 1968).

ومن ثم يتعذر الاقناع بانتهاج سياسة معينة في الإصلاح الزراعي ، أو العمالة الكاملة ، أو التأمين الاجتماعي مثلا إذا تخلفت الإدارة ، أو قباطات أو أساءات التنفيذ . ولا يقتصر رد فعل التخلف أو اساءة التنفيذ على زعزعة الثقة بالداخل في سياسة الحكومة وإصلاحها ، بل قد ينعكس أثره على زعزعة ثقة الدول الأخرى فيما تنادى به الحكومة أو تتبناه من شعارات . وأى حديث في السياسة الخارجية يعتمد أساسا على العمل الوطني التنفيذي الناجح ، ومدى القدرة على جعل المبادئ مطبقة فعلا ومصحوبة بأعمال ايجابية .

وتبدو أهمية عمل الأجهزة التنفيذية بالنسبة للسياسة في النظام الواحد . أو بالدول ذات الحزب الواحد . فالنظام الواحد يعتبر الجهاز الإداري جزءا منه يخدمه وينفذ له ، واختراق الجهاز الإداري يعنى تهديدا واضحا لكيان النظام الواحد نفسه . لذلك نجد أن البلدان ذات النظام السياسي الواحد لا تقبل أن تنفصل القيادة الإدارية عن القيادة السياسية ، والتغيير الذي يحدث يكون عادة في كلتا القيادتين معا لأنهما دائما مرتبطتان وتؤثران كل منهما في الأخرى .

ونقطة أخرى هامة تتصل بالسياسة والإدارة : ففي المجتمعات التي مرت بمرحلة الثورة الاجتماعية أو التغيير الراديكالي ، والتي هي سائدة في طريق التنمية وتكرس جهودها في هذا الاتجاه ، يبدو مستقبل هذه المجتمعات القريب معتمدا في المقام الأول على جهود الأداة التنفيذية من حيث القيادة الفعلية لأمرها ، وتخليصها من المفاقة والمرض والجهل وشسنتى أنواع التخلف ، أكثر من اعتماده على الهيئات التشريعية . ففي مراحل التنمية الأولى يكون من مهام السلطة التنفيذية أن تأخذ على عاتقها الدور القيادي في تغيير المجتمع ومواجهة محوaml التخلف الموروثة والتحديات المستمرة .

ويلاحظ في معظم الدول النامية أن الإطار السياسي في بداية مرحلة الاستقلال يكون متوافرا ومستعدا للعمل ، بينما تفتقر هذه الدول الى الإطار الإداري ، وخاصة في المستويات القيادية والتنفيذية الفنية . ولذلك تعمل كثير من الأحزاب السياسية ، أو الثورات في هذه الدول على استقدام القيادات السياسية المنتمية اليها وتسلمها المناصب الاستراتيجية الهامة . ومثل هذا الاجراء يؤدي في المدى الطويل الى زيادة الصلات والفهم المتبادل بين السياسيين والإداريين وإلى الربط الوثيق بين السياسة والإدارة .



## الحياد الوظيفي.

يقصد بالحياد الوظيفي الحياد فى أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة . وتبدو أهمية الحياد الوظيفي بصفة خاصة فى البلدان التى تأخذ بنظام الأحزاب ، أو بنظام الحزبين . حيث يتطلب الحزب الحاكم من الموظف أن يكون على درجة من الحيادة والاستقلال تمكنه من تنفيذ السياسة (Policy) والتوجيهات دون أن يتأثر بولائه السياسى ان كان ينتمى للحزب المعارض . وبهذا تصبح الإدارة العامة أداة محايدة ، فان حادت عن ذلك أخفقت فى مهمتها .

ومن ثم فالإدارة العامة لا تسأل عن اسباب القيمة على ما تفعل تنفيذا للسياسة العامة ، اذ يعد ذلك خروجاً منها على اختصاصها . وتحتم قوانين التوظيف فى أى دولة ألا يدخل الموظف السياسة "Politics" ومؤثراتها فى عمله لأنه ان فعل ذلك فقد دمج نفسه بعدم الحيادة وأصبح غير أهل للخدمة العامة (١) .

وينتج عن قبول مبدأ الحياد الوظيفي فى الدول ذات الأحزاب المتعددة رفع المسئولية عن كاهل المنفذين فى حالة تغيير الأحزاب والسياسات .

فلو فرضنا أن سياسة حزب العمال فى بريطانيا فى وقت ما قد سارت على أساس الأخذ بمبدأ التأميم ، وأن الأداة التنفيذية نفذت سياسة التأميم بكل دقة وسرعة ، ولو فرضنا أن رأى العام لم يرض عن هذه السياسة وأسقط الحكومة وجاءت حكومة أخرى تنقض سياسة التأميم وتشجع سياسة المشروعات الحرة ، فان هذا التغيير لا يترتب عليه مؤاخذة الأداة التنفيذية أو تغييرها طالما أنها تمشت مع السياسة الجديدة .

ذلك لأن الإدارة مسئولة أساساً عن التنفيذ لا عن التقييم الخلقى أو السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى لما يطلب منها تنفيذه (٢) .

(١) محمد توفيق رمزى : علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٠ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٢١ .

ويلاحظ أن مبدأ الحياد الوظيفي يختلف في البلاد ذات الحزب الواحد سواء الحزب الشيوعي بعقائده وايدئولوجيته ، أو النظام السياسي المعدل الذي تأخذ به بلاد أخرى مثل الجزائر والعراق وغينيا ، والذي يختلف من بلد لآخرى على حسب الظروف والأحوال التي تمر بها مجتمعات تلك البلاد . أو في حالة دولة مثل الهند بها حزب قوى استمر في الحكم منذ عام ١٩٤٨ حتى الآن . ففي هذه الأمثلة تصبح مشكلة الحياد الوظيفي سهلة حيث تربط جمهرة الموظفين بالحكومة وبسياستها وبالنظام القائم ، ويصبح مفهوم الحياد الوظيفي عندئذ هو الحياد في أداء الخدمة العامة .

على أن الوضع بالنسبة للبلاد التي مرت بمرحلة تغيير ثوري يبدو أعمق من هذا . فالجهاز الحكومي ، مثل باقي التنظيمات والمنظمات الأخرى ، تأخذه الثورة على غرة وهكذا يجد نفسه بين عشية وضحاها يواجه أهدافا وسياسة وخططا وبرامج جديدة . فهل من الممكن أن يبقى الجهاز الحكومي محايدا إزاء هذا الموقف ؟ وهل يستطيع الموظف العام في ظروف الثورات الاجتماعية أن يبقى محايدا بالنسبة للمسئوليات الموكولة اليه ؟ أو بمعنى أوسع هل يستطيع الموظف العام أن يبقى محايدا فيما يتعلق بالمقيم الجديدة والأهداف الثورية التي ظهرت فجأة في المجتمع الذي يخدمه الموظف ؟

إن قيام طبقة حاكمة أمر مسلم به في الحياة السياسية . وفي كل دولة مهما كانت ظروفها تتركز إدارة الشؤون العامة في يد أقلية تمارس السلطة وتستمتع بما يمكن أن تجلبه السلطة معها من مزايا . وتفوض الجماهير إلى هذه الأقلية - عن رغبة أو عن رهبة - مهمة إدارة شؤون الدولة والحكم (١) .

هذه الحقيقة على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة لاتصال السياسة بالادارة . وتتركز الأهمية في أن الطبقة الحاكمة هي عادة التي تحدد الأهداف العامة بالمجتمع . وفي محاولتها تحقيق هذه الأهداف تعتمد على مجموعة من

---

(١) للمزيد من القراءة في هذا المعنى ، وللوقوف على آراء أساتذة العلوم السياسية والاجتماعية بصدد الطبقات والقوى في المجتمعات المختلفة، انظر ، عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، ( الباب الرابع ، الفصل الاول ، حتمية التغيير البيروقراطي ، ) .

التنظيمات والموظفين الرسميين الذين يكونون فيما بينهم الكادر الحكومى .  
ومن ثم يقوم ارتباط وثيق بين القادة السياسيين أو الطبقة الحاكمة فى مجتمع  
وزمن معين وبين الجهاز الحكومى المرتبط بأهداف وسياسة هذه الفئة .

وهنا يثور تساؤل على درجة كبيرة من الأهمية : ما موقف القيادة  
السياسية الثورية الجديدة التى جاءت بأهداف متطرفة تتناقض أهداف من  
سبقوها أو تقضى عليها ، من الجهاز الحكومى بالدولة الذى كان عاملا من  
أجل تحقيق الأهداف القديمة ؟ وما موقف الجهاز الحكومى من الأهداف  
الجديدة ؟

ان- الحاجة لمواجهة مقاومة الأجهزة الحكومية للتلاؤم والتغيير وفقا  
للأهداف الاجتماعية الجديدة تصبح ضرورية وملحة فى فترات الثورات أو  
التغيير الراديكالى . ففى مثل هذه الحالات التى يحدث فيها تغيير جذرى فى  
أهداف الدولة واتجاهاتها تتعثر النظرية القائلة بحياد الجهاز الحكومى ،  
وتصبح الحاجة ماسة الى توفير جهاز جديد يؤمن بالأهداف الجديدة ويتحيز  
لها . ويقول لينين فى هذا الصدد :

« ان القضاء على الروتين كلىة وفى الحال أمر ضرورى ، وهذا هو  
الكمال . على أن التخلص من الجهاز البيروقراطى القديم بأكمله وفى الحال ،  
والبدء فى انشاء جهاز جديد ليس هو الكمال فحسب ولكنه أيضا مهمة مباشرة  
وحتمية لثورة الطبقة العاملة (١) .

على أن الغاء التنظيم الحكومى القائم أو القضاء عليه فى حالة التغيير  
المتطرف فى الأهداف يعد من الصعوبة بمكان ان لم يكن مستحيلا . ويذهب  
رينهارد بندكس الى أبعد من هذا فيؤكد أن التغيير الشامل للجهاز البيروقراطى  
أصبح فى حكم المستحيل لأنه سوف يؤدى بالضرورة الى توقف الخدمات  
العامة الهامة اللازمة للمجتمع . ويضيف بندكس ، أن البيروقراطية الحكومية  
تبعاً لهذا تتميز باحتكارها للسلطة (٢) .

- 
1. V.I. Lenin : The State and Revolution, (N.Y. : Vanguard Press, 1026), p. 155.
  2. Reinhrad Bendix : "Bureaucracy and the Problem of Power" in Robert Merton and others eds., Reader in Bureaucracy. (Glencoe, Eilinois : The Free Press, 1960), p. 18.

ومن ناحية أخرى ليس من الصعب أن نقدم الأدلة على الاتجاهات البيروقراطية التي كانت تهدف إلى هدم أو معارضة البرامج الثورية الراديكالية (١) .

وتقودنا هذه الحقائق إلى أن التغيير الثوري أو الراديكالي في مجتمع ما يستلزم بالضرورة لنجاحه تغييرا ثوريا مناسبا في الجهاز الحكومي القائم ، وتوفير جهاز يؤمن بالأهداف الجديدة ويعمل مخلصا من أجل تحقيقها . ولما كان القضاء على الجهاز الحكومي برمته في العصر الحديث وإعادة بنائه من جديد أمرا غير ممكن لاعتبارات عملية وفنية واجتماعية وانسانية . فإن عملية التغيير الثوري التي تنصل بالجهاز الحكومي فاعدا عامة استراتيجية معينة تتفق مع طبيعة الأهداف الجديدة التي يسعى المجتمع لتحقيقها وترمي إلى أحداث التغيير المناسب في الجهاز القائم بما يضمن تجاوبه وولاءه وارتباطه بالأهداف الجديدة (١) .

وهكذا نجد أن مبدأ الحياد الوظيفي يمكن أن يتواجد في ظل مناخ اجتماعي وسياسي مستقر . بيد أنه قلما يستمر هذا المبدأ قائما في مواجهة التغيير الثوري الشامل والأهداف الجديدة التي يأتي بها . فلو افترضنا أن الجهاز الحكومي يمكن أن يبقى محصنا ضد التيارات السياسية في كل وقت ، فالواقع يدعونا لأن نؤمن بأنه في فترات التغيير الاجتماعي والسياسي الجذري لا يمكن أن يبقى الجهاز الحكومي منعزلا عن الأحداث ، ومن ثم لا يمكن أن ينجو من المساس به . ذلك لأنه من طبيعة الأمور أن يشترك الموظف الحكومي - مثل باقي المواطنين - في القيم الحضارية والأهداف السائدة في مجتمعه في زمن معين . بل في الواقع يمكن القول أن أحد الوظائف الهامة للمنظمات الحكومية . هي الحفاظ على القيم السائدة بالمجتمع . ومن ثم نتوقع من الجهاز الحكومي أن يكون مؤمنا بأهداف الثورة ، بل ومتحيزا لها . فعليه تقع مسئولية تأمين الثورة ، ليس فحسب من طريق النأي عن معارضتها وتخريب السياسة الثورية ، وإنما من طريق الإيمان بها واعتناق مبادئها وجعل أهدافها حقيقة مؤكدة .

---

(١) للوقوف على التغيير الذي أدخلته الثورة على الجهاز الحكومي في مصر منذ قيامها عام ١٩٥٢ ، انظر المرجع السابق ، ( الباب الرابع ، الفصل الثاني ، «استراتيجية التغيير » ) .

## القيادة السياسية والإدارية

إن القادة الإداريين بالحكومة يؤدون دورين هامين . الأول يتصل بالسياسة والثاني يتصل بالإدارة . ومزج هذين الدورين معا يؤدي الى تمشي سياسة التنفيذ مع السياسة العامة ، مما يؤكد الفرض القائل بأن كل إداري سياسى . ويلاحظ أنه كلما ارتقى الإدارى فى الدرج التنفيذى زادت الصفة السياسية لعمله وتأثرت بذلك القرارات التى يتخذها ، وبالتالي تضعف صفته كإدارى متخصص فى التنفيذ وتزداد صفته كسياسى . وهذا النوع من القادة الإداريين ينفقون ما بين ٦٥ الى ٩٠٪ من وقتهم فى اتصالات بالمستويات التنفيذية والسياسية العليا ، وبزملائهم ممن هم فى مستواهم بالمنظمات الأخرى وبالجماهير (١) .

ولهذا فإن أعمال القادة الإداريين الذين يشغلون مناصب رئيسية فى قمة التنظيم تعتبر أعمالا سياسية إذا ما قورنت بأعمال من دونهم . ذلك لأن عمل هؤلاء القادة يرتبط بمجال حكومى عام وبالتنظيمات حكومية أعلى وباتجاهات سياسية أوضح .

هذا الدور السياسى فى عمل القادة الإداريين يتناسب تناسباً طردياً مع زيادة اتصال العمل بالجماهير . فلو فرضنا أن وزارة أو إدارة تتعامل مع أعداد كبيرة من الجماهير تفوق ما تتعامل معه وزارة أو إدارة أخرى ، فإن أعمال الأولى تكون ذات طبيعة ولون سياسى أكثر من الثانية . ومن هنا يمكن القول أن وزارة التموين أعمالها ذات طبيعة سياسية أكثر من وزارة البحث العلمى ، وأن إدارة المرور أعمالها ذات طبيعة سياسية أكثر من إدارة المخازن والامدادات بوزارة الداخلية ، وهكذا .

وهذا الاعتبار ، أى مدى الطبيعة السياسية للعمل الإدارى ، يملأ على القادة الإداريين مسئوليات على جانب كبير من الأهمية فيما يتعلق بمدى رفاة حاستهم السياسية تجاه الجمهور ، وواجباتهم فى مجالات التخطيط والتنظيم وسياسة التوظيف واتخاذ القرارات والعلاقات العامة والرقابة .

ولذا نرى أن إدارة المنظمات وثيقة الصلة بالمواطنين أصعب بكثير من إدارة غيرها ذات العلاقات الجماهيرية المخدودة . وأن العمل السياسى لا يمكن حصره فى أى مكان أو أى مستوى بالإدارة الحكومية . فحيثما وجد اجراء يتعلق بالمواطن فهناك عمل سياسى .

وتضع الامم المتحدة القواعد الآتية بالنسبة لاعداد الأجهزة الحكومية :  
« بينما يتعين الحد من المناصب التى تشغل من غير طريق الامتحانات ، ومن طريق التعيينات السياسية ، فإن بعض التعيينات السياسية ، أو تلك التى تتم دون التقييد بالامتحانات والمسابقات تصبح ضرورية فى بعض الدول وخاصة بالمستويات العليا . وذلك لضمان تنفيذ السياسة الجديدة بصورة محققة للغاية ، وبصفة خاصة بالدول النامية التى لم تستكمل بعد نظم التعيين على أساس الصلاحية (١) » .

ومن هنا يلزم التعيين فى المناصب القيادية بالجهاز الحكومى على أساس سياسى .

ويترتب على الارتباط بين القيادة الادارية والسياسية بضعة التزامات يتعين على القادة الاداريين التنبية لها .

فى مقدمة هذه الالتزامات ما يلى :

١ - أن القادة الاداريين يجب أن يتصفوا بالحاسة السياسية ، ونعنى بذلك أن يهدفوا دائماً فى عملهم الى تمشى سياسة التنفيذ مع السياسة العامة للدولة ، وأن يلتزموا بهذه السياسة ، ويشعروا بالولاء والانتماء للأهداف العامة .

٢ - أن يكون الصالح العام رائد هؤلاء القادة فى العمل . وهذا يتطلب منهم مراعاة الصالح العام فى عشرات ومئات القرارات التى تصدر عنهم خلال عملهم التنفيذى .

٣ - أن القيادات فى كل المستويات الادارية ، مسئولة مسئولية مباشرة

عن اقامة علاقات عامة طيبة للحكومة مع الشعب . ذلك أن العلاقات العامة الطيبة هي أساس العمل التنفيذي السياسى . ففي آلاف وعشرات الآلاف من الاتصالات التى تتم يوميا بين أفراد الجمهور وبين العاملين بالأجهزة الحكومية تنعكس صورة الحكومة من خلال العمل التنفيذي . وينبغى أن تكون هذه الصورة فى نظر ورأى الجمهور كريمة ومشرفة . اذ يترتب عليها تحديد العلاقة بين الحكومة والشعب . . . وبالتالي مستقبل الحكومة ، بل مستقبل النظام الذى تخدمه .

وهذه الالتزامات المفروضة على القادة الاداريين طبيعية ومنطقية . فالجهاز الادارى يعبر دائما عن نمط القيادة والسلطة والتنظيم الاجتماعى بالدولة ، وعن مدى حساسية القيادة السياسية بالنسبة لحاجات وتوقعات الجماهير . ومن المتوقع أن يكون هذا التعبير أكثر وضوحا فى أحوال الثورات أو التغيير المتطرف الذى يقضى على الفئات الرجعية والاستغلالية ويحل محلها فئات تقدمية جديدة .

وفى مصر ، أدى الاتجاه نحو تنقية جو السياسة والادارة من العناصر الرجعية والمستغلة وتمكين العناصر الوطنية والموالية من تولى القيادة فى المجالين السياسى والادارى الى التقريب والتلاقى بين هؤلاء القادة . والنتيجة أن هناك شبه اتفاق فى الآراء والاتجاهات والأفكار بين السياسيين والمنفذين بما يحقق المصالح القومية . بمعنى أن القادة فى مؤسسات الدولة العليا وفى الحكومة والقطاع العام لا تفصلهم مسافات عقائدية - ايديولوجية - أو أخرى مرتبطة بالاتجاهات العامة أو نواحي الولاء .

وهذا الالتقاء بين السياسيين والاداريين الذى أصبح الآن نمطا سائدا للعمل القومى ، يحقق المشاركة الوجدانية والتفاهم بين القيادة السياسية والادارية بما يؤدى الى تحقيق الأهداف العامة للدولة بطريقة أفضل .

## صراع الخبراء والاداريين

### أو الصراع بين اهل الثقة واهل الخبرة

جرى الفكر الادارى لزمن طويل على تعريف الادارى بأنه الشخص الملم بحقائق غير متعمقة عن أشياء وموضوعات عديدة . بينما الخبير هو الشخص المتعمق الذى يلم بحقائق كثيرة فى مجال تخصص ضيق .

ويشبه الادارى عادة بقائد « الأوركسترا » الذى قد لا يجيد العزف على كل آلة من الآلات التى تستعملها فرقته . والذى مع ذلك لا يغنى للفرقة عن عمله لكى تخرج النغم المتناسق الذى تستمتع به ، فإذا توقف سكنت جميع الآلات ، أو أخرجت نغما نشازا . باعتباره القائد والمنسق بين جهود هذه المجموعة البشرية المتعاونة لاجراء القطعة الموسيقية المتكاملة .

وقيل أيضا عن الادارى بأنه يتصف بالنظرة الشاملة ، ينظر الى الغابة فيميزها ، وان كان لا ينظر الى كل شجرة من أشجار هذه الغابة ليميز نوعها وخصائصها .

وهذا التعميم فى النظر الى الادارى مبعثه أن طبيعة عمله تتطلب منه أساسا أن يقوم بدور قيادى فيه تنسيق للجهد وترجيح لها الى غايتها . ويتطلب منه هذا الدور القيادى الربط المستمر بين أهداف المنظمة وبين السياسة العامة من طريق القرارات التى يتخذها . وهو بذلك لا يختص بدقائق التنفيذ ، ولا يمارس العمل الفنى بتفصيلاته .

ومن هنا فان قرارات القائد تأخذ فى اعتبارها النواحي السياسية للمشكلات وما يتصل بالقيم والأنماط الاجتماعية . وهذا يجعلها تبدو أحيانا فى نظر الخبراء والفنيين غير موضوعية وغير رشيدة وغير هادفة الى الحل العلمى الأمثل من وجهة نظرهم . ومن هذه المواقف التى تختلف فيها وجهات نظر الاداريين والفنيين ولا تلقى ينشأ الصراع .

فالاداريون ينظرون الى المشكلات من زواياها السياسية ، ويتأثرون فى قراراتهم بالقيم والاعتبارات الاجتماعية والانسانية تأثرهم بالحقائق . بينما



الخبراء يهتمون بالحقائق والبيانات والنواحي العلمية ومنها يستمدون الرأي، وقد لا يلتقى الطرفان .

ولا يقتصر هذا الموقف على منظمة بعينها ، ولا تختص به الإدارة في مجتمع بالذات إنما هو موقف عام . ينشأ كلما اختلفت وجهات نظر الإداريين والخبراء أينما كانوا ، وأينما عملوا .

### أسباب سوء الفهم :

وفي مقدمة الاعتبارات التي تؤدي الى سوء الفهم بين الإداري والخبير ما يلي :

أولا : بالنسبة للإداريين :

١ - أنهم يتولون المناصب الرئيسية ، ومكانتهم أعلى في بعض الدول كأنجلترا .

٢ - أنهم على اتصال مباشر بالسياسيين حتى عند عرض رأي الخبير .

٣ - أنهم هم الذين يتخذون القرارات حتى في المسائل الفنية .

٤ - أنهم غير فنيين أو متخصصين ولا يقدرون أهمية أبحاث ودراسات الخبراء .

ثانيا : بالنسبة للخبراء :

١ - أنهم أنفقوا سنوات طويلة لاكتساب الخبرة ولا يعرضون عنها .

٢ - أن فرصتهم للترقى محدودة .

٣ - أن آراءهم قد لا يؤخذ بها وخاصة في الأمور المتعلقة بالسياسة العامة . والتخطيط . وفي بعض الأحيان لا يرجع إليهم إلا إذا ساءت الأمور .

٤ - أنهم يعملون بالوظائف الاستشارية فقط .

والواقع أن الإداري بالنسبة للسياسي يعد خبيرا ، بينما يراه الخبير شخصا عاديا . وللخبير بعض العذر ، فهو يرى الإدارة عملية وليست تخصصا . . . والإداريين تراجمة بين السياسيين والمتخصصين . فالسياسي

يصمم والادارى ينفذ والخبير ينصح ويقدم التوصيات . ومع ذلك فمهمة الادارى أكثر صعوبة لأنها تتطلب دواما الموازنة والاختيار بين اتجاهات وبدائل وحلول متعددة . فقد تكون البدائل التى على الادارى أن يختار بينها متضمنة الأسئلة الآتية : هل نزيد رواتب الموظفين ، أم نخفض نفقات المعيشة ، أم ننقص رواتب الطوائف الأخرى ؟ وعادة ما تكون عملية الاختيار صعبة . أما مهمة الخبير فتتحدد فى كيفية تحقيق أى من هذه البدائل - البديل الأمثل - فنيا ، وهى أقل صعوبة من مهمة الادارى .

ويلاحظ أن حدة الصراع بين الخبراء والاداريين تزداد عادة فى فترات التغيير الثورى أو المتطرف . ففى مثل هذه الظروف يصبح القادة السياسيون والاداريون شديدى الحماس لتحقيق انجازاته سريعة مبهرة . ويركزون على الوصول الى النتائج حتى ولو أدى هذا الى بعض التضحيات فى النظم والأساليب والأموال . ويؤمن هؤلاء القادة بأن مشكلات وتحديات التغيير الثورى تكون ذات صبغة سياسية فى المقام الأول ، ومن ثم يتعين حلها بقرارات سياسية أكثر منها علمية أو فنية . ذلك لأن العمل الثورى لا ينتظر ، ومن طبيعته التجريبية والخطأ . بينما يجد الخبراء أن أصواتهم لا يستمع إليها ، وأن آراءهم وبحوثهم التى استغرقت جهدا ووقتا لا تنال الاهتمام الكافى من الاداريين والمنفذين . فهؤلاء يريدون نتائج عاجلة ولو على حساب مستواها الفنى أو العلمى أحيانا .

ومع خفة حدة التغيير المتطرف تظهر الحاجة المتزايدة الى الخبراء والفنيين الذين تلقى على عاتقهم مسئوليات تخطيط وتنفيذ البرامج والمشاريع الجديدة وتوجيه العمل الثورى فى شتى المجالات العلمية والفنية ، ومواجهة متطلبات التنمية ومشكلاتها المتعددة المتشابكة الأطراف .

وقد عالج موضوع الصراع بين الاداريين والخبراء عدد من الكتاب فى محاولة لتحديد طبيعة العلاقة بينهم . وليس من شك أن الادارى هو المسئول عن قيادة المنظمة واتخاذ القرارات اللازمة ، وتحقيق الأهداف . ولا ينكر أحدا أيضا أن وجود الخبير الى جانب الادارى فى أنواع معينة من النشاط عامل هام لكفاية الإدارة وسلامة القرارات ، وأن كان الخبير فى الواقع لا يتحمل مسئولية هذه القرارات ، فطبيعة مهمته الشورى ، وهى غير ملزمة

بالضرورة ، وللادارى حرية استعمال المشورة بما يتلاءم والسياسة العامة ويتفق مع الاتجاهات والصالح العام . فهو المسئول الأول عن سلامة التنفيذ ولديه الاختصاصات ويده السلطات التى تمكنه من ذلك .

ويرى أبلى "Appleby" أنه كلما كانت طبيعة المشكل القائم سياسية زاد الاعتماد فى حله واتخاذ القرار بصده على الادارى وقل الاعتماد على الخبير ، وكلما كانت طبيعة المشكل فنية أو علمية قل الدور الذى يمكن أن يؤديه الادارى وزاد الاعتماد على رأى الخبير (١) .

ويمكن أن نضيف الى ما تقدم أن طبيعة النشاط الذى تمارسه المنظمة عامل له أهميته فى تقرير مدى اسهام الادارى أو الخبير فى اتخاذ القرارات، فادارة مؤسسة للطاقة الذرية مثلا تختلف عن ادارة مؤسسة للخدمات الاجتماعية ، حيث تصطبغ القرارات التى تتخذ فى الأولى أساسا بالصيغة العلمية . كذلك يكون لطبيعة المرحلة التى يجتازها المجتمع أثرها فى تحديد الدور الذى يمكن أن يسهم به كل من الادارى والخبير . فمراحل الاستقرار غير مراحل الثورة ، ومراحل التخلف تختلف عن مراحل التنمية من حيث طبيعة القرارات التى تتخذ فى كل منها .

وتأييدا لما تقدم نجد تحولا ملحوظا فى النظرة التقليدية الى القائد الادارى . فالمشكلات الرئيسية المعاصرة التى تواجه الحكومات فى الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية ليست مشكلات عادية أو روتينية ، ومن ثم فهى لم تعد تعتمد فى حلها على الأشخاص المتصفين بمجرد المعرفة العامة، أو النظرة الشاملة . ويوما بعد يوم تتطلب هذه المشكلات والمهام الجديدة المنوطة بالحكومات لدراستها وفهمها ومواجهتها الاعتماد المتزايد على الطرق والأساليب ذات الطابع العلمى . لذا زاد سعى الحكومات نحو ترشيد عملية اتخاذ القرارات ، وأصبح الاعتماد على الدراسات والبحوث العلمية المستفيضة هو منهج العمل الحكومى فى العصر الحديث (٢) .

---

1. Paul Appleby : Policy and Administration. (Alabama : University of Alabama Press, 194), p. 27.

(٢) يلاحظ مثلا أن مؤتمر القمة العربى الذى عقد فى عام ١٩٧٣ بالجزائر وان كانت طبيعته سياسية ، إلا أن القرارات التى اتخذت فيه قد بنيت على أساس الدراسات التى تمت فى المجالات الاقتصادية ، والعسكرية ، الى جانب السياسية : وكذلك اعتمد تنفيذها على مهارات فنية وتخصصية فى هذه الميادين .

وفى ظل الظروف صارت دعوى الاداريين غير المتخصصين بضرورة المحافظة على الوضع القائم ، وابعاد الخبراء عن الاشتراك فى رسم السياسة، لا سند لها سوى رغبة الاداريين فى المحافظة على نفوذهم وسيادتهم فى هذا المجال . وفى الواقع أن استمرار هذا الحال أدى - فى انجلترا مثلا - الى أن القادة الاداريين الذين يمثلون الطبقة الادارية العليا بالحكومة البريطانية "The Administrative Class" لم تصبح لديهم الأصالة اللازمة لتقديم الاستشارات الرشيدة لحكوماتهم من العمال والمحافظين منذ الحرب العالمية الثانية الى يومنا هذا . وكان من نتائج جهلهم بالنواحي الفنية والعلمية المتصلة بعملهم عدد من الأخطاء الاقتصادية التى نتج عنها تقلص معدل النمو الاقتصادى بانجلترا (١) .

### الاتجاه نحو التكنوقراطية :

لقد أدت مثل هذه المواقف فى العصر الحديث الى المناداة بضرورة التحول عن نظرية « المدير غير المتخصص Generalist » ، وفى مقدمة الكتابات التى عالجت هذا الموقف ما كتبه روبرت برستس (٢) .

وقد بادرت معظم الحكومات الحديثة منذ بداية الستينات بالاتجاه الواضح نحو التكنوقراطية (٣) . قاهتمت باختيار القادة المتخصصين الأكفاء فى الإدارة ، وتعيينهم بالمناصب القيادية العليا .

ومن الأمثلة البارزة فى هذا الصدد الاجراء الذى اتبعه الرئيس جون كندى حينما انتخب لرياسة الجمهورية الأمريكية . فقد أخذ معه الى البيت الأبيض فريقا مرموقا من علماء جامعتى ييل وهارفارد ليعملوا الى جانبه كمخططين ورأسى سياسة بحكومة الولايات المتحدة . ولا نكون مبالغين اذا وصفنا الحرب الباردة والتنافس القائم بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى شتى مجالاته بأنه تنافس بين جامعتى هارفارد وموسكو ، فقد أصبح العلم سلاح التنافس والصراع الدولى فى كل المجالات .

1. Robert Presthus: "Decline of the Generalist Mith". (Public Administration Review. Vol. XXIV, No. 4, Dec. 1964), pp. 112-117.

(٢) المرجع السابق .

(٣) يقصد باصطلاح تكنوقراطية Technocracy ، الموظفون الفنيون

والمختصون .

وفى الدول النامية نجد أن المشاريع والخطط الحكومية المعاصرة تعتمد بالضرورة فى اعدادها ودراستها وتنفيذها على جهود العلماء والفنيين والمتخصصين وآرائهم . وقد تنبه نهرو فى أثناء رياسته للوزارة الهندية الى هذه الحقيقة . وصرح بأن مشكلات الهند المعمرة فى حاجة الى نوع جديد من القادة القادرين علميا وتخصصيا على مواجهتها . وأن الأسلوب التقليدى فى ملء المناصب القيادية من بين قدامى السياسيين بحزب الكونجرس - ممن هم عادة فى سن مقارب لسن رئيس الوزراء - لم يعد مناسباً لمواجهة تحديات عصر التنمية (١) .

والحكومة فى مصر لم تكن تملك الا أن تتحرك فى هذا الطريق ، طريق الحكومة العلمية . ولا يستفاد هذا من سير الأمور فحسب ، وإنما نجد صداداً واضحاً فى قول الرئيس عبد الناصر :

« ان المهمة الأساسية التى يجب أن نضعها نصب عيوننا فى المرحلة القادمة هى أن نمهد الطريق لجيل يقود الثورة فى جميع مجالاتها السياسية والاقتصادية والفكرية (٢) . ذلك أن مطالب التغيير والتنمية ، ومطالب عصر اكتشاف الفضاء ، قد ألقت على كاهل الجهاز الحكومى بأعباء ومسئوليات غير مألوفة للنشاط الحكومى التقليدى . والدولة العصرية تقوم بالضرورة على أساس التخطيط العلمى .

وتأكيداً لهذا الفكر فإن الرئيس أنور السادات قد وضع شعاراً للدولة هو « العلم والايمان » . وهذا يعنى أن طبيعة عمل القادة تزداد صيغتها العلمية والفنية يوماً بعد يوم ، وهى بذلك تزداد أهمية وتعقيداً . ويعنى أيضاً أنه بالإضافة الى مطالب التخصص والحاجة المتزايدة الى الفنيين والمهنيين فى القيادات المختلفة ، فإن الاحساس بهذه الحاجة ينتشر يوماً بعد يوم خلال المستويات التنفيذية المختلفة .

ومن الطبيعى إذ أن نجد تغييراً واضحاً فى نوع القيادات المسئولة عن

1. Paul Grimes: Demand for Younger Officials. A Problem of Nehro Party, The New York Times, (July, 15, 1961).

(٢) جمال عبد الناصر : خطاب أمام مجلس الأمة بمناسبة قبول الترشيح لرياسة

مستقبل البلاد . هذا التغيير يبدو فى صورته المؤكدة فى شتى مستويات الادارة بالجهاز الحكومى عندنا ، وبصفة خاصة بالمستويات القيادية العليا، حيث يظهر التحول واضحا نحو التكنوقراطية بالحكومة (١) . وهذا الاتجاه يحتم اختيار واعداد القادة الاداريين من بين الفنيين والمتخصصين . وهو ضرورى للحد من الفشل فى ادارة المجتمع النامى . وقد أخذ به فى كل أجزاء العالم ، مما أدى الى زيادة المكانة التى يستمتع بها الفنيون والمتخصصون .

والى جانب هذا الاتجاه نحو التكنوقراطية ، ما زالت الحاجة الى الاستعداد القيادى والمواهب والخبرات المتعلقة بالعملية الادارية يحتملها الدور الأساسى فى عمل القائد ، بحكم مسئولياته كمحرك للمنظمة ومنسق للجهود بها وموجه لنشاطها الى غايته . وقد أدت الرغبة فى توفير نوع القيادة الجامعة بين الاتجاهات العلمية والتخصصية وبين المواهب الادارية والمهارات السياسية والانسانية الى التساؤل عن أفضل نمط قيادى أو البحث عن القائد الادارى الأمثل .

### القائد الادارى الأمثل :

الواضح أن الاتجاه العلمى والميل للتخصص يتطلبان اختيار الشخص المؤهل علميا أو فنيا للقيادة فى مجال تخصصه . فلم يعد مناسبا أن يدير قانونى مستشفى ، أو أن يدير خريج الآداب أو التجارة السد العالى . على أن مجرد التخصص أو التأهيل العلمى ليس وحده كافيا لضمان نجاح القائد فى عمله . وبذلك يثور البحث عما إذا كان الأفضل أن ندرب المتخصصين على القيادة وباقى نواحي العملية الادارية وننمئهم فى هذا الاتجاه لنضمن الوصول الى القائد الادارى الأمثل ، أم أن ننمى الاداريين فى مجالات عمل منظماتهم الفنى بحيث يلمون بالحقائق الأساسية عنه .

وفى تقديرنا أن الاتجاه الأول هو الأفضل . وهو ما تتبعه كثير من الدول فى الوقت الحاضر . حيث تنظم برامج تدريب وتنمية ادارية للقيادة

---

(١) للوقوف على الحقائق العلمية المتصلة بهذا التحول ، وعلى اتجاهاته الهامة بالمستويات المختلفة بالجهاز الحكومى ، انظر :

عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، ص ٢٩٧ - ٣٠١ .

ينتظم بها المديرون بصرف النظر عن مجالات تخصصهم . . وهذه البرامج تتيح للمديرين المتخصصين أو الفنيين دراسة مشكلات الإدارة والوقوف على أحدث الأساليب والطرق المتبعة فيها ، واكتساب المهارات والخبرات التي تؤدي إلى التنمية الإدارية .

والى جانب هذا ، اتجهت بعض الدول الى اعداد مناهج للدراسات الادارية فى مجالات تخصصية . ويلتحق بهذه الدراسات المتخصصون فى مجالات معينة كالطب والهندسة . فيوجد مثلاً فى بعض الدول الأجنبية عدد من الجامعات التى يلتحق بها الأطباء لدراسة ادارة المستشفيات ، حيث يعد الطبيب فى النواحى الادارية ، ويمنح درجة الماجستير أو الدكتوراه فى ادارة المستشفيات . وهكذا فى باقى التخصصات الأخرى .





## الفصل الرابع

# البيروقراطية

المعنى اللفظي للكلمة (١) :

كلمة بيروقراطية "Bureaucracy" مركبة من شقين ، الأول "Bureau" بمعنى مكتب ، والثاني "Cracy" وهى مشتقة من الأصل الاغريقى "Kratia" ومعناها "to be strong" ، أى القوة . والكلمة فى مجموعها تعنى قوة المكتب ، أو سلطة المكتب . وتعرفها الموسوعة الميسرة ، بأنها مجموع الهيئات والأشخاص الذين يتولون الوظيفة التنفيذية فى الدولة . ويشير الاصطلاح عادة الى تضخم تلك الهيئات وازدياد نفوذها على حساب الهيئات النيابية المعبرة عن الارادة الشعبية . ويعرض معجم وبستر عدة تعاريف للكلمة تصلح لاستعمالات مختلفة وهى :

١ - الادارة الحكومية من طريق المصالح والادارات التى يصرفها مجموعة من الموظفين يحكمهم « روتين » غير مرن .

---

(١) للتوسع فى هذا الموضوع ، انظر :

عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، مرجع سابق .

- ٢ - مجموعة من الموظفين الرسميين .
- ٣ - الاجراءات الحكومية الرسمية . او الروتين غير المرن .
- ٤ - تركيز السلطة فى المكاتب الادارية .

ويلاحظ على هذا التعريف انه يركز اهتمامه على البيروقراطية الحكومية . وفى الواقع ان كلمة بيروقراطية يمكن ان تستعمل ايضا فى وصف الادارة بقطاع الاعمال . فيلاحظ مثلا ان روبرت مرتون "Robert Merton" وآخرين فى مقدمة كتابهم "Reader in Bureaucracy" يقولون ما يأتى :  
« ان نمو البيروقراطية - سواء فى الحكومة او فى قطاع الأعمال - ينظر اليه كاحد الاتجاهات الاجتماعية فى وقتنا الحاضر ، (١) »

ويقول بيتربلاو "Peter Blau" « ان البيروقراطية ليست مقصورة على الأجهزة الحكومية العسكرية أو المدنية ، فهي توجد أيضا فى قطاع الأعمال ، وفى الاتحادات وفى الكنائس ، وفى الجامعات ، وحتى فى لعبة « البيسبولى » ، (٢) »

#### المعنى الوظيفى للكلمة :

يعتبر التحليل الذى قدمه ماكس فيبر "Max Weber" للنموذج البيروقراطى المثالى نقطة بدء هامة لفهم البيروقراطية . وعلى الرغم من تعرض هذا النموذج لكثير من النقد فانه مع ذلك يصلح كأساس لدراسة المنظمات البيروقراطية . ويعرف ماكس فيبر النموذج البيروقراطى المثالى بأنه :

- ١ - تنظيم مستمر للوظائف الرسمية التى تحكمها القواعد .
- ٢ - نطاق اختصاصات معين لكل مكتب وهذا يعنى :  
( أ ) التزامات وظيفية معينة قائمة على أساس مبدأ تقسيم العمل .  
( ب ) سلطة لشاغل المكتب تقابل الواجبات والمسئوليات المنوط بها .

---

1. Robert Metron and Others: Reader in Bureaucracy, (Glencoe, Illinois The Free Press, 1960), p. 11.  
2. Peter Blau: Bureaucracy in Modern Society, (New York: Fandom House, 1966), p. 14.

(ج) أن وسائل الالتزام الضرورية محددة بوضوح ، واستعمالها لا يكون  
الا فى الحالات المنصوص عليها .

٣ - تنظيم المكاتب قائم على أساس التدرج الهرمى ، والمكتب الأعلى  
يراقب ويشرف على ما دونه . وهذا يعنى توافر نظام لاستئناف القرارات ،  
وأن المكتب الأعلى يستطيع إلغاء قرارات المكاتب التابعة له .

٤ - القواعد التى تحكم عمال المكاتب هى قواعد وأنماط فنية .  
والموظفون بالمكاتب يعرفون عملهم ومدربون على أدائه .

٥ - فصل الادارة عن الملكية . فالعاملون فى المنظمة لا يمتلكون  
وسائل العمل والانتاج وإنما يمدون بها فى شكل نقود وأدوات . وهم  
مستولون عن تعليل كيفية انفاقها أو استخدامها . وينبنى على هذا فصل  
تام بين ممتلكات المنظمة والممتلكات أو المتعلقات الشخصية لشاغل الوظيفة .

٦ - لا يوجد أى حق فى تملك المنصب الرسمى ، أو فى تملك المكتب  
أو مافيه . وتولى الوظائف ليس قائما على أساس وراثى أو انتخابى .

٧ - جميع الاجراءات الادارية والقرارات والقواعد توضع وتثبت  
كتابة . ومن مجموع المستندات المكتوبة وتنظيم الوظائف الرسمية القائمة  
يتكون ما يسمى بالمكتب كشخص معنوى ، وهو محور العمل المشترك فى  
العصر الحديث .

٨ - السلطة القانونية يمكن ممارستها بطرق مختلفة .

ويلاحظ من دراسة هذا النموذج أنه تصميم نظرى مؤسس على دراسة  
الأنظمة البيروقراطية فى الحضارات القديمة (مصر ، الصين ، الهند ، روما)،  
وفى دول غرب أوروبا . حيث الخدمة الحكومية مقصورة على فئات معينة  
تتميز بالرواج الاقتصادى أو التقدم الثقافى . وقد قدم ماكس فبر فى هذا  
النموذج أول تنظيم للبيروقراطية الحديثة فى المنظمات الضخمة . لذلك فهو  
يعد أداة صالحة لدراسة النظم البيروقراطية وتقويمها .

ومع ذلك فإن نموذج ماكس فبر قد تعرض لكثير من النقد . وأساس  
هذا النقد اهتمامه الشديد بالتنظيم الرسمى ، وإصراره على تمسك

البيروقراطية بالرشد "Rationality" ، وبالقواعد والطرق الرسمية والنواحي الإجرائية البحتة التي لا تحيد عنها . هذا الإصرار من جانب ماكس فبر جعل نمودجه يبدو كآلة صماء تعمل بانتظام ونسق وميكانيكية دقيقة . وهذا يخالف طبيعة المنظمات البشرية . فان طبيعة البشر ، وحاجتهم للأمن والقوة والجاه ، والمكانة ، والارتقاء . وما إليها ، عوامل هامة تؤدي الى محاولات عديدة لالانة تلك القواعد والتعليمات المحددة من أجل الوصول الى المزايا البيروقراطية . ومن ثم فقد أغفل فبر تصوير الجانب الآخر للبيروقراطية ، ونعنى الجانب غير الرسمي منها . كما أهمل تقويم السمات والاعتبارات الانسانية والقيم المختلفة المتداخلة فى الموقف .

ويبدو أن ماكس فبر قد تأثر بعوامل ثلاث كان لها آثارها فى فكره ، وبالتالى فى نظريته عن البيروقراطية .

الأول : التضخم الذى طرأ على المؤسسات الصناعية فى ألمانيا ، والذى عاصره فبر كمواطن ألماني . فقد اقتنع فبر بأن التنظيم الرسمى المحكم له آثاره الايجابية على الانتاج . ومن ثم فلم يهتم بالنواحي الانسانية اذ افترض أن النجاح فى هذه المنظمات هو نتيجة طبيعية للتنظيم المحكم .

الثانى : كان فبر ضابطا بالجيش الألماني الذى يمثل تنظيما عسكريا ضخما يدار بطريقة أمرة ، ويتحرك الأفراد بداخله وفق أوامر وتعليمات صارمة ومحددة سلفا ومفروضة عليهم . فاعتقد أن هذا الأسلوب من الإدارة يمكن أن ينجح فى كل مجالاتها .

الثالث : خبرته كعالم اجتماع اهتم بدراسة المجتمعات والأفراد جعلته يدرك عوامل الضعف فى البشر ، وعدم امكان الاعتماد الكامل على العنصر البشرى ، أو ترك الأمور لتصرف الأفراد بسبب قصورهم عن اتخاذ قرارات رشيدة . وقد وجد فى هذا مبررا لوضع القواعد والنظم المحكمة للحيلولة بين ميول الأفراد وضعفهم وأهوائهم الشخصية وبين تأثير هذه العوامل على عمل وكفاية المنظمات .

نظرية فبر اذا حصيلة خبراته فى مجالات معينة . ولكنه افترض فيها صفة العمومية ، وظن أنها سارية بالنسبة لكل المجالات ، متناسيا العوامل

الخاصة التى تؤثر فى كيان وفى مناخ المنظمات . فبالنسبة للصناعة عاصر  
فبر قدرة صناعية ضخمة وتقدما صناعيا هائلا ، وكان النجاح هو الانتاج ،  
وكانت الحصيلة النهائية هى معيار الحكم على المنظمة كلها . وبالنسبة  
للجيش فانه قد تغاضى عن الظروف الخاصة التى تحكم العمل بالمنظمات  
العسكرية ، حيث يكون الفرد كله بحاضره ومستقبله وكيانه وارادته وحياته  
اعتبارات لا قيمة لها فى سبيل الهدف الأكبر الذى تسعى اليه الجيوش .

اما بالنسبة لمجال الاجتماع ، فالباحث هنا يبحث - ضمن ما يبحث -  
فى حياة الفرد وديناميكيات تصرفاته وسلوكه ، فتبرز له نقاط ضعفه لأنها  
هى التى يبحث عنها ليدرسها أو يحللها أو يقويها ، ولا يمكن أن نعمم هذه  
النظرة الى الأفراد فى مجالات العمل الإدارى كله .

استقى فبر اذا نظريته فى البيروقراطية من ظروف الحياة فى عصره ،  
ودعمتها خبراته فى هذه المجالات الثلاثة ، فوضع نموذج التنظيمى بأسسه  
وقواعده معتقدا أنها ستلائم أى بيئة إدارية . ولكن الواقع أن الإدارة العامة  
تختلف عن هذه المجالات . فهى تنفيذ للسياسة العامة التى يشترك الأفراد  
فى وضعها وتنفيذها ، ولهم حق تعديلها .

وهى الى جانب هذا تقدم خدمات حيوية لا تقاس فقط بمجرد وجودها  
أو بكمها ، وانما تقاس أساسا بمدى رضا الجمهور عنها وعن واضعى  
سياساتها . ثم انها تسعى لاستخدام قوة الأفراد وطاقاتهم وحفزهم للعمل ،  
وتبحث فى سبيل ذلك عن الأسلوب المعتدل الذى يحقق موازنة بين اخضاعهم  
للنظام وبين اكتشاف واستثمار مهاراتهم الفردية المختلفة . وهذه كلها عوامل  
تسبغ على الإدارة العامة مناخا خاصا يختلف الى حد كبير عن الجو الذى  
عاش فيه ماكس فبر ، ذلك الجو الذى حدد له اطار نظريته .

على أن النقد الذى تعرض له النموذج المثالى الذى وضعه فبر  
للبيروقراطية ليس فى مجموعه هادفا الى هدم هذا النموذج ، أو افتراض  
قيامه أصلا على أسس خاطئة أو غير واقعية (١) ولكنه - فى رأينا - يعد

1. Peter Blau : Op. Cit., Chapter III ; Alvin Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy, (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1954), pp. 20—21; Dwight Waldo, Iddis, and issues in public Administration, (N.Y.: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1953), pp. 27-31.

محاولة لاستكمال مقومات هذا النموذج ليصبح « مثاليا » حقا ، وخاصة بعد أن جاءت نتائج الدراسات والبحوث التجريبية التي قامت في شركة وسترن اليكتريك - والتي سبق الإشارة إليها - بحقائق معينة استدعت إعادة النظر في هذا النموذج النظري للبيروقراطية . وأهم هذه الحقائق دور العوامل الاجتماعية المختلفة في إدارة المنظمات بما في ذلك الوظائف الغامضة للجماعات غير الرسمية وعلاقاتها . وقد غيرت هذه الدراسة والدراسات الأخرى المتعاقبة التي أجريت على المنظمات بالمصانع ، والحكومة والقوات المسلحة وغيرها ، من شأن النموذج البيروقراطي الرسمي بإبرازها هذه الجوانب الأخرى للمنظمات البيروقراطية .

مما تقدم يمكن تكوين فكرة صحيحة عما تعنيه البيروقراطية في صورتها الرسمية وغير الرسمية . هذه الفكرة في الواقع تعبر عن البيروقراطية بمفهومها العلمي ، وهو المفهوم المحايد للكلمة .

غير أنه الى جانب هذا المفهوم الأكاديمي للبيروقراطية ، نجد أن الكلمة تستعمل أيضا كناية عن الأمراض والعلل التي يمكن أن يتصف بها الجهاز الإداري المكتبي . وأخصها التعقيد ، والمركزية ، والبطء في الإجراءات ، والنزعة الى السيطرة ، والتزام حرفية القوانين والتعليمات ، وعدم المرونة .

فيصف هارولد لاسكي "Harold Leski" ، كلمة « بيروقراطية » بأنها اصطلاح يستعمل في وصف نظام حكومي تكون الرقابة عليه متروكة كلية في يد طبقة من الموظفين الرسميين الذين تحد سلطاتهم من حرية الأفراد العاديين . ومن خصائص هذا النظام الرغبة الشديدة في الالتجاء للطرق الرسمية في الإدارة . وتضحية المرونة من أجل التزام تنفيذ التعليمات ، والبطء في اتخاذ القرارات . والعزوف عن الالتجاء الى التجارب . وفي الحالات الحادة يتحول أعضاء البيروقراطية الى طائفة تتوارث الحكومة وتحتكرها من أجل مصلحتها الخاصة ويتحول عملها الى غاية في حد ذاته (١) .

---

1. Harold Laski : "Bureaucracy, Encyclopedia of Social Sciences, (New York : The Macmillan Co., Vol. III), p. 90.

ويلاحظ أن الاتجاه البيروقراطى نحو عدم المرونة وسيادة القواعد والتعليمات يبرز أيضا فى المعنى الذى أوضحه مارشال ديموك "Marshal Dimock" . إذ يقول عن البيروقراطية أنها المظاهر التنظيمية المركبة التى تتصف بعدم المرونة وعدم الاهتمام بالأشخاص (١) .

على أن كلمة « البيروقراطية » لها فى علم الاجتماع المعاصر معنى يخالف المعانى المتقدمة التى أوردها لاسكى وديموك . فالبيروقراطية فى مفهوم علم الاجتماع المعاصر تعنى نوعا هاما من المنظمات البشرية ، وباعتبارها تنظيما بشريا فإنها بالضرورة تخضع لعوامل رشيدة "Rational" وأخرى غير رشيدة "Irrational" فى عملها .

ويلاحظ أن كلا من الاتجاهين فى التعريف قد أخذ بأحد هذه الجوانب فقط دون الآخر . بينما النظرة المتكاملة الى البيروقراطية يجب أن تراها ككل له قواعد وله شذوذه ، وكنظام له محاسنه ومساوئه . وليس الخطر اذا فى البيروقراطية ، فهى لا تعدو أن تكون جهازا وأشخاصا يعملون فيه ، إنما الخطر يكمن فى الأمراض والعلل ومظاهر الفساد التى قد تصيبها .

ويقرر برستش "Presthus" أن اسباب صفة البيروقراطية على التنظيم لا تتوقف على كثرة عدد الموظفين أو وفرتهم ، ذلك أن ما يميز التنظيم هو طبيعة السلطة التى يمارسها الموظف . ف طالما كانت هذه السلطة مستمدة من العمل المكتبى فان وصف البيروقراطية ينطبق حتى فى الحالات التى يكون فيها عدد الموظفين محدودا (١) .

ونخلص مما تقدم الى أن كلمة بيروقراطية لها فى الواقع واللغة المتداولة معنيان :

الأول : هو المعنى العلمى المحايد ، وينصرف الى التنظيم القائم على أسس معينة ، لتحقيق أهداف محددة بما يحتوى من أشخاص وامكانيات مختلفة وطرق مرسومة لأداء الأعمال .

---

1. Arnold Bredcht: "How Bureaucracies Develop and Function" The ANNALS of American Academy of Political and Social Science. (Vol. 292, March, 1954), p. 7.

والثاني : وهو الأكثر شيوعا وشعبية ، ينصرف الى المعنى المستهجن للكلمة ويقصد به عادة الجمود الادارى والتعقيدات المكتبية والتزام النصوص والاجراءات الرسمية والنزعة الى السيطرة ، واساءة استعمال سلطة الوظائف وتحول المنظمة عن هدفها الاساسى لتصبح هدفا فى ذاتها .

ان الادارة البيروقراطية تعنى ممارسة التحكم والرقابة على اساس المعرفة . وهذا هو جانب البيروقراطية الرشيدة . هذا الجانب قوامه المعرفة الفنية التى تضمن للبيروقراطية قوة غير عادية ، وبالإضافة الى هذا فان المنظمات البيروقراطية ، أو الذين يستحوذون على السلطة فى اطارها ، ميلون الى زيادة سلطتهم اكثر وأكثر من طريق الخبرات التى ينعمونها فى العمل . فمن خلال عملهم المكتبى يمكنهم دوما اكتساب معارف معينة تتصل بحقائق العمل الهامة ، كما أن لديهم وثائق ومعلومات مخزنة تتركز فى أيديهم . والى جانب هذا فهم يمتلكون أسرار المهنة . وهذه الأسرار تعنى بالنسبة لمعارفهم الفنية ما تعنيه الأسرار الصناعية بالنسبة للانتاج الصناعى .

وسوف نلتزم هنا عند استعمال لفظ بيروقراطية ، أو مشتقاته ، ما يقصد اليه المعنى العلمى المحايد للكلمة . فان وصف البيروقراطية الذى يعنى النبل منها يجعل هذه المصطلحات غير صالحة للتحليل الذى نحن بصددده ، ولا يستقيم مع ما تهدف اليه الدراسة العلمية المحايدة .

ومن ثم فان كلمة بيروقراطية تعنى التنظيم أو الجهاز الحكومى الذى يوجد فى المجتمع السياسى المتحضر لتحقيق الاهداف القومية ولاخراج السياسة العامة الى حيز الواقع بوضعها موضع التنفيذ فى هذا المجتمع . كذلك ، فان كلمة « بيروقراطيين » تعنى أولئك الأشخاص الذين وظيفتهم العمل الحكومى ، والذين يختارون لهذا العمل بأساليب ليست وراثية أو انتخابية ، والذين يكونون فيما بينهم تنظيما هرميا تحكمه قواعد معينة وتحدد فيه الاختصاصات والواجبات والمسئوليات (١) .

هذه النظرة المحايدة الى البيروقراطية كأداة أو تنظيم اجتماعى دون

1. Max Weber : The Theory of Social and Economic Organization, Trans by A. M. Henderson and Talcott Parsons N.Y. : Oxford University Press, 1947.



المبادرة الى الحكم عليها قبل توافر كل الحقائق الهامة المرتبطة بها ، تسمح بالتحليل والدراسة الموضوعية . وعلى هذا الأساس يصبح القول بأن بيروقراطية ما صالحة أو فاسدة موضوعا يتصل بالوقائع ويتعين التحقق منه فى كل حالة من الحالات . وهذا الاتجاه فى النظر الى اللفظ ليس جديدا وانما له أصوله فى الدراسات الاجتماعية .

### البيروقراطية والبيروباثولوجى :

فى الواقع أن المفهوم السابق لما نقصده هنا بكلمة بيروقراطية يفرق بينها وبين اصطلاح بيروباثولوجى "Bureau Pathology" . الذى يستعمل كناية عن بعض الظواهر السلوكية والادارية والتنظيمية التى قد تصيب المنظمات وتؤثر فى مدى كفايتها والتى تسبغ على اصطلاح البيروقراطية مفهومه السلبى أو المستهجن (١) .

وعدد من هذه الظواهر ينجم فى الواقع عن التضخم وكبر الحجم فى المنظمات البيروقراطية وما ينتج عنهما من آثار متعددة . فى مقدمتها النتائج الحسابية للأعداد الكبيرة من العاملين وما يترتب عليها من تعدد العلاقات وتشابكها . وثانيا الصعوبات المتزايدة التى تعوق فاعلية عملية الاتصالات داخل المنظمة ، وخاصة ما يتعلق منها بالرياسة ، بسبب الاختناقات والمستويات العديدة والميول الانعزالية المترتبة على التخصص وتقسيم العمل . وثالثا : العدد المتزايد من المصالح المتعارضة والصراعات الداخلية - ايجابية كانت أم سلبية - التى تظهر بين الأفراد والجماعات المتزايدة العدد . فالمنظمات التى بها أعداد كبيرة من الموظفين ليست فى حاجة لعالم خارجى يشغلها . فالتيارات والصراعات والخلافات الداخلية يمكن أن تشغل كل وقتها وتصل بها الى حالة من البيروباثولوجى تحيد بالمنظمة عن هدفها الاصلى وتصبح هدفا فى ذاتها . ينشغل العاملون بها بأهدافهم الشخصية ، وما يرتبط بذلك من المشكلات والمطالب والمسائل المالية والادارية الخاصة .

ومن اهم المظاهر المفسدة للبيروقراطية المرتبطة بالتضخم والكبر الحاجة

1. Victor Thompson : Modern Organization. (N.Y. : Alfred A. Knopf. 1961, pp. 152-179.

المتزايدة الى القواعد والتعليمات والالتجاء لطرق الرقابة المختلفة . فعدد الموظفين الكبير يحتم على الرئيس الالتجاء الى التعليمات المكتوبة التى تتوخى تحديد الأوضاع ووضع قواعد عادلة للمعاملة . وعادة ما تنحصر هذه التعليمات ناحية العمومية لتغطى معظم الاحتمالات مما يؤدي بها فى النهاية الى العجز عن مواجهة أى موقف بفاعلية . وكثيرا ما تقصر عن تغطية الحالات البسيطة بسبب اصرارها على التفصيلات التى لا تدع مجالا مناسبيا لمرونة التصرف او حرية الاختيار .

وكثرة التعليمات تسحق المباداة وتنمى الاتجاهات الروتينية المحافظة التى تتصف بها معظم الأجهزة البيروقراطية الضخمة . كما تؤدي الى تحويل الحيوية والروح المتحفزة والاتجاهات المرنة من جانب الادارة الى عمل مكتئب بطيء وجامد تحسه القاعدة . وهذا التحويل فى ذاته قد يعوق الخطط الأساسية للعمل . على أن أهم مساوئ الادارة من طريق التعليمات . أن التعليمات متى وضعت فانه يصبح من العسير التخلص منها . ولذلك فعادة ما تبقى التعليمات منفذة برغم عدم الايمان بها والرغبة الملحة فى التخلص منها . وبرغم عدم جدواها وعدم ملاءمتها للزمن والظروف . والملاحظ انه كلما تضخمت المنظمة أصبح من العسير تغيير التعليمات . وحتى فى الحالات التى ترتضى فيها الادارات المختلفة تغيير التعليمات كثيرا ما ينشأ الخلاف على التفصيلات ، حتى ما كان منها ضئيل الأهمية .

ويظهر سوء التنظيم كأحد العوامل الهامة المفسدة للبيروقراطية ، وهو يأتى بعد التضخم وكبر الحجم فى الأهمية . وينتج عن سوء التنظيم عدد من النتائج السيئة مثل الاخفاق فى توفير التنسيق الفعال بين الأقسام والادارات وهذه المساوئ يمكن أن تتضخم نتيجة الاتجاه الى الافراط فى التنظيم .

وهذان العاملان - التضخم وسوء التنظيم - مسئولان عن معظم المشاكل البيروقراطية اليوم . ويوجد الى جانبهما عدد من العوامل فى مرتبة اقل أهمية . فحينما يستمتع الموظفون العاملون بميزات وبمكانة خاصة ، وحينما يكون منصبتهم المرموق مصحوبا بنزعة ديكتاتورية ، تبدو النزعة البيروقراطية واضحة فى السلطة التى يمارسونها ، فاذا كانوا بالاضافة

الى ما تقدم يمثلون طبقة معينة ، ويزداد الشعور لديهم بانهم ينتمون الى طائفة متميزة ، تصبح البيروقراطية مزعجة للغاية .

ان القول بإمكان قيام جهاز حكومى فى العصر الحديث دون بيروقراطية تستأثر بأنواع معينة من السلطة وتمارسها لا يعدو أن يكون أمنية أو حلما . فالبيروقراطية موجودة لتبقى . وقد لا تكون النزعة أو الاتجاهات البيروقراطية متغلغلة فى الطبيعة البشرية ، ولكنها بالتأكيد موجودة فى الجماعات الوظيفية المحكومة بالقواعد والتعليمات المفصلة . والمشكلة اذا ليست كيف نحكم بدون البيروقراطية . وانما كيف يمكن أن نخفف من غلواتها فى ظل النظام الديموقراطى ؟

ولما كان كبر الحجم والتضخم فى مقدمة العوامل المؤدية الى افساد البيروقراطية - أى الى البيروباثولوجى - فاننا نصبح فى أشد الحاجة الى ندر كبير من الفطنة لكى نحفظ بأقل عدد ممكن من الموظفين . ونظرا لهذه المضاعفات الناتجة عن الكبر فانه من الأفضل أن نحفظ بوحداث صغيرة متعددة عن أن يحتفظ بعدد قليل من الوحدات الكبيرة التى تتركز فيها السلطة وتتطلب قدرا أكبر من الرقابة والتحكم . ومن ثم فان توزيع الوظائف والمهام الادارية بين عدد من الوحدات مثل الحكم المحلى ، والهيئات والمؤسسات العامة . يفضل تجميعها فى جهاز حكومى ادارى كبير ، طالما كان توزيع الاختصاصات واضحا وهادفا . وطالما كان التوزيع لا يؤدي الى زيادة كبيرة فى العدد .

ويجدر بنا أن ندرك حينما تصادفنا المتاعب مع المنظمات البيروقراطية أن المشكلة غالبا ليست مشكلة صغار الموظفين بقدر ما هى مشكلة القيادات فى القمة التى تخفق فى التوجيه الجدى الفعال وفى بعث الحيوية بالمنظمة وتحريكها نحو أهدافها وربطها بحقائق الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية حولها . فاذا كان القادة مؤمنين بعملهم . وعلى يقين مما يريدون عمله . وقادرين على اصدار التعليمات الواضحة واتخاذ القرارات السديدة ، فانهم يستطيعون أن يحولوا بين منظماتهم وبين المؤثرات والعوامل المفسدة للبيروقراطية . ذلك أن الحالات التى تعتمد فيها جمهرة الموظفين الاضرار بالسياسة العامة أو تخريبها نادرة الحدوث وعادة ما يمكن مواجهتها .

## تطور البيروقراطية فى مصر

### أولا - البيروقراطية التركية فى مصر :

ان الفهم الكامل للبيروقراطية يدعونا الى نبش التراب من حول جذورها القديمة . هذا الفحص التاريخى للبيروقراطية يعد خطوة هامة فى هذه الدراسة .

فالجهاز الحكومى فى مصر يعكس تراكم طبقات مختلفة من تعاقب حكومات المحتلين على ادارة البلاد فى عهد اليونان والرومان والعرب والعثمانيين والانجليز وغيرهم . فبعد انقراض الأسرة الأخيرة ( ٥٢٥ - ٣٣٢ قبل الميلاد ) سيطرت الامبراطوريات اليونانية والرومانية على مصر ومعظم دول الشرق الأوسط .

ثم دخل الاسلام هذه البلاد واسبغ عليها خصائص جديدة ذات طابع دينى وحضارى واجتماعى متميز . وفى القرن السادس عشر استولت الامبراطورية العثمانية على البناء الحكومى والاجتماعى الذى اوجده من سبقوها ، واستمرت تدير احوال مصر والولايات الأخرى بوساطة المالك .

وقد اتصف الحكم العثمانى بأنه قائم على أساس فرض السلطة والالتجاء الى التعسف والرشوة ، ويهدف الى انتزاع الطاعة وابتزاز الاموال من المصريين . وكان هؤلاء بدورهم ينظرون الى هذا الحكم كنظام للامتيازات التى ينعم بها الأتراك ، والعنف الذى يلجأون اليه فى معاملة اهل البلاد الاصليين .

ويذكر كل من جب وبوير أنه فى اثناء حكم العثمانيين للولايات العربية كان اتصال الحاكمين والمحكومين بعضهم ببعض ضئيل الشأن ضعيف الأثر مما أدى الى وجود طبقتين شبه منعزلتين . ويقولان ان المجتمع الاسلامى فى ذلك الوقت كان مكونا من مجموعتين مبتعدتين ، العلاقة بينهما فى معظم الأحوال رسمية وسطحية جدا . وكانت المجموعة الأولى تمثل الحكام من المحاربين والموظفين الرسميين والثانية تمثل المحكومين من التجار والمهنيين

والفلاحين . وكان لكل من هاتين المجموعتين تنظيمها الداخلى المستقل ، وليس لاحدهما فى الظروف العادية أن تتدخل فى تنظيم الأخرى (١) .

وكان مركز العثمانيين فى مصر مرموقا . فهم يتولون معظم المناصب الهامة فى الحكومة ويستمتعون بسلطان غير عادى . وعلى الرغم من قلة عددهم نسبيا الا أنهم كانوا يتحكمون فى مقاليد الأمور . وقد جرى التقليد على أن تبقى المناصب الهامة ليشغلها الموظفون العثمانيون الذين كانوا يمثلون بيروقراطية استعمارية بكل معانى الكلمة . وكان هذا اجراء مشروعا تمارسه تركيا . ويستند الى شعور قوى بأن جميع المناصب والوظائف فى الولاية ملك للسلطان ، الذى يمنحها كمعطايا لمن يستحقها من أتباعه . وكانت مهمة الوالى أو الخديوى تنظيم منح هذه العطايا .

والى جانب استمتاع السلطان بالسلطة السياسية فقد كان ايضا يستمتع بالسلطة الدينية باعتباره خليفة المسلمين ، مما ساعده على قبض زمام الأمور جميعها فى يده ، وتركيز الحكم والادارة وأمور الدنيا والدين فى القسطنطينية . وفى ظل هذا الحال لم يبق لأهل مصر سوى المستويات الدنيا من الوظائف مما لا يتصل بالسلطة الحقيقية اتصالا مباشرا .

وكان والى مصر يباشر سلطانه من القلعة . وكان بلاطه يضم الديوان الخديوى ، الى جانب عدة مجالس تمارس بعض شئون الادارة كمجلس المشورة ومجلس الجهادية وديوان التجار . اما المدن والقرى فكانت خاضعة لحكم الموظفين الأتراك تحت رئاسة المدير والمأمور أو الناظر وهم جميعا من الأتراك . وربما كان شيخ البلد هو الموظف المصرى الوحيد فى هذا التسلسل الإدارى . وكان حكام الأقاليم يمارسون أنواعا من القسوة والظلم التى لا تجيزها القوانين ، ويتأثرون بعوامل المحسوبية والرشوة فى تصرفاتهم .

ونظرا لأن ارادة محمد على كانت منصرفة الى الحرب والتوسع ، فان

1. H. R. Gibb and Howard Bowel : Islamic Society and The West, (London : Oxford Univ. Press, Vol. I, 1950), p. 209.

ادارته لمصر وحكمه لها كانت كلها موجهة لسد مطالب الحرب ، وهادفة الى تلبية احتياجات الجيوش على حساب الشعب وقوته وحياته . ومن ثم فقد انصرف همه الى فرض وجباية الضرائب فى المقام الاول واصبحت الاتجاهات البيروقراطية محكومة اساسا بالاحتياجات التى يقتضيها انشاء وتعبئة الجيوش ، وتسييرها الأهواء السياسية المختلفة .

ويبدو أن الانشاءات التى أوجدها محمد على لم تكن صادرة عن رغبة فى تحسين أحوال الشعب بقدر ما كانت وسيلته فى الوصول الى غايته . ومن ثم كان بقاءها محدودا بمدى اسهامها فى دعم سلطانه وجاهه ، لا بمدى نفعها للمواطنين ، ويروى وليم ناسو الاقتصادى الانجليزى أن محمد على حينما علم أن مدرسة الادارة كانت تسأل الدارسين عن نظام الضرائب ونظرية الحكم وضع حدا لنشاط هذه المدرسة وأمر باغلاقها (١) .

وقد استمر هذا الحال بعد محمد على . وعلى الرغم من وجود بعض القوانين والتعليمات الا أنها ظلت معطلة ولم يفكر أحد فى تنفيذها أو العمل بمقتضاها ، وأكثر من هذا ، فقد جهلها أو جهل وجودها كثير من الموظفين . هذا بينما كانت الضرائب تزداد ، ويستجد الكثير منها ، ويدخل عليها التعديل دون أى سند قانونى ، ولم يكن أى دافع للضرائب يجرؤ على مناقشتها . وكان شيخ البلد ينفذ تعليمات المدير والأخير ينفذ تعليمات الباشا أو الخديوى صاحب السلطة العليا فى الدولة ، والذى كان أمره كالقانون واجب النفاذ مهما كان فحواه .

وقد وصل الخراب المالى والبؤس الاجتماعى الى قمته فى عهد اسماعيل . فقد كان الموظفون يتقاضون مرتبات ضئيلة من ناحية . وكانت الضرائب تجبى دون رحمة أو هوادة من ناحية أخرى . وكان الفلاحون يعاملون بمنتهى الوحشية لتحصيل الأموال مقدما .

وليس من الصعب أن نرسم صورة تحدد المعالم الحقيقية للفساد الذى ساد فى عهد الخديو اسماعيل . فقد كان اسماعيل يرى شخصه على أنه

---

1. William Nassau : Conversations and Journals in Egypt and Multa (London : Sampson Low and Co., Vol. I, 1882) p. 492.

الدولة • وعلى هذا الأساس كان يتصرف فى أرواح وأموال رعاياه • وكان يمثل قمة السلطة القضائية فى استئناف جميع الأمور ، وتركزت فى يديه سلطة التنفيذ والادارة فى جميع المصالح الحكومية وكانت كلمته القانون ، ورعاياه يطيعونه عن خوف طاعة عمياء • وقد كانت التقاليد المسيطرة والمصالح الشخصية من العوامل التى حالت بين الإداريين وبين مساءلة الحاكم أو تعديل ما يراه ، فقد كان الأخير يملك القوة والسلطان ، ويبيده أن يجلب الحظ أو النحس على أى من رعاياه •

وقد يبدو مبدأ المسؤولية الوزارية الذى أدخل فى عهد اسماعيل خطوة تقدمية • إلا أن العناصر الأجنبية التى اشتركت فى أول وزارة مصرية كانت بمثابة عامل اثارة واستفزاز للجماهير •

ويقول الرافعى أن الموظفين المصريين كانوا فى ضيق من تصرفات الوزارة بسبب اغداقها فى منح المرتبات والأموال للموظفين الأجانب ، بينما فصلت عددا من الموظفين الوطنيين وسلبت اختصاص عدد آخر ، وكانت أعلى المكافآت تعطى للموظفين الأجانب ، وهؤلاء كانوا يتمتعون على زملائهم المصريين ويعاملونهم معاملة سيئة (١) •

ولم تقتصر محاباة الأجانب على المعاملة الخاصة والمكانة المرموقة التى استمتعوا بها • بل كانت هناك أيضا الامتيازات الأجنبية كاحدى سمات الادارة المصرية المتناقضة التى بموجبها استمتع الأجانب فى مصر بحصانات شخصية وقضائية وتشريعية ومالية • ويرجع تاريخ الامتيازات أصلا الى القرن التاسع حينما سمع الخليفة هارون الرشيد (٧٨٦ - ٨٠٩م) ببعض الامتيازات التجارية للأوربيين •

وقد حرص الأجانب فى مصر على الاحتفاظ بجنسياتهم الأجنبية بصرف النظر عن المدة التى قضاوها بالبلاد • وبذلك استمتعوا بحصانة المسكن وحق انشاء المؤسسات الخاصة • وبنوع من الحماية القانونية كان يحول دون السلطات المصرية وتفتيش أشخاصهم أو القبض عليهم قبل استئذان هيئاتهم

(١) عبد الرحمن الرافعى • عصر اسماعيل ، ( القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ،

القنصلية . وهذه كانت تحميهم امام كل الظروف والأحوال وتدافع عن مصالحهم . وقد كانت الامتيازات واثارها بالغة الضرر فى ادارة البلاد ومصالح أهلها .

ومن العرض المتقدم ، يمكن أن نبرز الملامح الأساسية للبيروقراطية فى عهد أسرة محمد على فى النقاط الآتية :

١ - كان محمد على وخلفاؤه حكاما مستبدين ، حكموا كيفما شاءوا ووفق هواهم وقد أحاطوا أنفسهم بطبقة حاكمة من الأتراك أو الأتراك المتحصرين . وكانت هذه الطبقة تكون الحاشية العسكرية، والقضاء والموظفين الرسميين ذوى المناصب العليا ، وكبار ملاك الأراضى . وقد تركزت المناصب الهامة والسلطة والمكانة الاجتماعية فى أشخاص هؤلاء من الشراكسة والألبانيين ، بينما اعتبروا المصريين طبقة دنيا محكومة مغلوبة على أمرها .

٢ - وقد كانت ارادة الحكام ونواياهم وأهدافهم هى التى تحدد أهداف البيروقراطية . ومن ثم لم تكن هناك أهداف قومية واضحة يعمل الجهاز الحكومى على تحقيقها . وفى عهد محمد على كانت الأجهزة الحكومية كلها معبأة من أجل تحقيق أهدافه الحربية . وكانت رغبته بهذه سببا فى تجهيز الجيش وفقا للنظم الأوربية ، وفى الاستعانة بالخبراء والمعدات الحربية الأجنبية . وفى عهد من جاء بعده من خلفائه وخادمة الخديوى اسماعيل ، كانت البيروقراطية مسخرة لجمع الأموال بغية تغطية المصروفات غير الموجهة نتيجة سياسة البذخ والاسراف التى انغمس فيها .

٣ - كانت البيروقراطية الحكومية وقتئذ تتصف بنقص الكفاية والفساد والطفيلان والظلم والولاء لتركيا لا لمصر . وذلك بسبب فساد النظام القائم وسوء الاختيار وانعدام التدريب ، وعدم انتظام الرواتب ، وضعف الروح المعنوية لدى العاملين نتيجة لرئاستهم المستبدة (١) .

---

(١) يلاحظ أنه فى خلال هذه الفترة كانت معالم تقدمية متحضرة تأخذ طريقها فى النظم الحكومية بقرب أوربا وأمريكا . فقد أخذ بمبدأ الاختيار عن طريق امتحانات دخول الخدمة . وأدت هذه الخطوة الى ديموقراطية التوظيف بفتح أبواب الخدمة العامة لطبقات جديدة من الشعب الى جانب إتاحة الفرصة لاختيار الاصلح .



٤ - ولم تقتصر الامتيازات التي قدمتها الحكومة على الأتراك بل امتدت أيضا إلى غيرهم من الأجانب الأوربيين . مما أدى إلى شل سلطة الأجهزة الحكومية حيالهم . ويلاحظ أنه حينما أدخلت على النظام الحكومى بعض الخصائص التقدمية مثل نظام المسئولية الوزارية ، كانت هذه الاتجاهات تفرض على الحاكم ولم تكن وليدة التطور التلقائى أو الرغبة الصادقة من جانبه فى تطوير نظام الحكم .

٥ - وقد اغترف محمد على وخلفاؤه من بئر الحضارة الأوربية . على أنهم للأسف اهتموا بأن يتزودوا بعناصر هذه الحضارة المادية فقط ، واهملوا النواحي الأخرى وخاصة ما يتصل بالآراء والأفكار التقدمية . وفى حين أدخلت على مصر مظاهر تقدمية مادية ومظهرية لم يسمع محمد على وخلفاؤه للأفكار الديمقراطية والاتجاهات التحررية المتصلة بالمساواة والعدالة والحرية بأن تأخذ حظها من النمو والازدهار . ومن ثم كانت هناك هوة سحيقة بين الانجازات المادية ومدى تمشيها مع الآراء والأفكار السائدة . وهذه الظاهرة من التخلف الحضارى كان لها اثرها الواضح فى البيروقراطية .

### ثانيا - البيروقراطية البريطانية الاستعمارية فى مصر ١٨٨٢ - ١٩٢٢:

كان الغزو البيروقراطى البريطانى للإدارة المصرية سليقا على الغزو العسكرى الذى جاء فيما بعد . وكانت ذريعة الغزو الأول اقتصادية فى جوهرها ومرتبطة بحالة مصر المالية وقتئذ . وفى سنة ١٨٧٦ حضر اللورد جوشين فى بعثة بهدف الحصول على بعض التسهيلات التى طلبها الدائنون الأجانب ، والتى اعتبروها ضرورية بالنسبة للترتيبات المالية التى جاء بها الديكريتو الخديوى الصادر فى ٧ مايو سنة ١٨٧٦ . وقد عرض اللورد جوشين على اللورد كرومر منصب مدير الدين فى مصر وقبل كرومر المنصب ، وحضر إلى مصر فى مارس سنة ١٨٧٧ . وكان من نتيجة بعثة جوشين هذه أن وجد الخديوى نفسه مضطرا للتعامل مع الموظفين الرسميين البريطانيين والفرنسيين .

ويبدو أن خطة الإدارة البريطانية ، من الناحيتين النظرية والعملية

كانت تهدف الى جعل الاشراف والادارة الفعلية للحكومات التابعة لها موكولة الى هيئة من الخبراء والاداريين البريطانيين . ووضع الموظفين البريطانيين فى مناصب استراتيجية بالجهاز الحكومى . وكانت المهمة الاساسية لهذه الفئة من الموظفين هى ممارسة الرقابة الكاملة على الحكومة . ولكى تزيد هذه النقطة تأكيداً نقول ان الادارة البريطانية فى مصر ارتكزت على مجموعة من المنفذين البريطانيين الذين كانوا على ثقة تامة من احتفاظهم بمناصبهم وبقاء السياسة العامة الاستعمارية مركزة فى أشخاصهم .

كانت السياسة البريطانية اذن ، على غرار معظم السياسات الاستعمارية القائمة فى ذلك الوقت هادفة أساساً الى حجب المصريين عن الوظائف الهامة ، أو تلك التى تتصل بالسلطة فى الجهاز الحكومى المصرى . وبذلك كان نصيب المصريين خلال الادارة الاستعمارية لشئون بلادهم مقصوراً على الوظائف البسيطة والتافهة .

وليس أدل على ذلك من أنه فى سنة ١٩٣٠ ، وبعد مضى نصف قرن تقريباً على الاستعمار البريطانى لمصر ، يذكر تقرير لجنة ملنر أن المناصب الهامة فى الحكومة التى كان يشغلها مصريون لم تزد على الربع (١) .

لقد كان المفروض فى عمل المستشارين البريطانيين باعتبارهم موظفين بالحكومة المصرية أن يكونوا بمثابة مساعدين للوزير المصرى يقدمون استشارتهم متى طلبت منهم . ولكنهم فى الواقع تجاوزوا هذا المفهوم ، وتحكموا فى عمل الوزارات بصورة فعلية . وكانوا يتلقون أوامرهم مباشرة من القنصل العام البريطانى الذى لم يكن مجرد ممثل دبلوماسى لبلده ، مثل غيره من رجال التمثيل الأجنبى للدول المختلفة فى مصر . والنتيجة التى ترتبت على هذا أن ما كان يراد القنصل العام البريطانى كان ملزماً للحكومة المصرية . وكان يتعين على الحكومة المصرية الاستماع الى ما كان يقوله موظفوها من البريطانيين والعمل بموجبه طالما ساندته القنصل العام . وقد وصف لورد لويد دور المستشار البريطانى فى وزارة المعارف المصرية بقوله :

---

1. Water Sharp : "Bureaucracy and Politics: Egyptian model", William J. Siffin ed., Toward The Comparative Study of Public Administration, (Bloomington : Indiana University Press, 1959), p. 154.

« ان الخديوى كان يعين وزير المعارف ثم يتركه يدير أمور التعليم فى مصر مع المستشار البريطانى الذى كان يمكنه - على ما يبدو - عرقلة أية مشروعات ليست من رسمه وتخطيطه » (١) .

ولقد كانت آثار الرقابة التى فرضها المستشارون والموظفون البريطانيون أكثر وضوحا وأعمق أثرا فى العاصمة . أما الادارة المحلية بالأقاليم فكانت متروكة للموظفين المصريين .

ولم يكن فى المديريات مستشارون بريطانيون . غير أنه كان هناك نوع آخر من الرقابة بالمديريات فرضها عدد من المفتشين البريطانيين الذين كانوا يتنقلون فى أرجاء الدولة . وكان من حقهم التحرى ، والتفتيش ، والنصح ، وأجراء أى تعديل أو تغيير فى الاجراءات التى تتبعها مجالس المديريات والبلديات . وكان هؤلاء المفتشون بدورهم يرفعون تقاريرهم الى مستوى أعلى منهم من المستشارين البريطانيين . وقد تعرض هذا النظام أيضا لنقد شديد . ومن أهم ما وجه اليه أنه كان يحد من سلطات المديرين ويعوق تصرفاتهم الى حد كبير ، الى جانب أنه كان ينتقص من كرامتهم . وقد أدى هذا النظام الى خلق كثير من المشكلات المتعلقة باصدار القرارات والبت فى الأمور ، والروح المعنوية ، والمكانة التى يجب أن يستمتع بها المدير . وقد ترتب على هذا أنه أصبح من الصعب ايجاد الموظفين المناسبين الذين يقبلون العمل فى ظل هذا النظام .

ويذكر « سدنى لو » أن المدير كممثل للخديوى وكرئيس أعلى فى مديريته وكشخص ذى مكانة مرموقة فى اقليمه ، كان له الحق فى الاحترام والتقدير الكافى الذى يتطلع اليه المواطن الشرقى . على أنه لم يكن من السهل عليه أن يحتفظ بهيبته وكرامته أمام المفتش البريطانى الصغير السن الذى يذهب فى أى لحظة ليحتم على صدر المدير ويراجع حساباته ، ويتحرى عن تصرفاته ، ويستمع الى شكاوى مرؤوسيه ضده (٢) .

- 
1. Lord Llyod : Egypt Since Cromer, (London, Macmillan Company, Ltd., 1933).
  2. Sidney low : Egypt in Transition (New York; the Macmillan Company, 1914), p. 237.

وبالاجمال لم يكن هناك أمر ذو بال لا يمتد اليه سلطان المستشار . فقد استحوذ على سلطة واسعة واختص بمسئوليات عديدة . وكان في مركز يمكنه من فرض ارادته - بالخير أو بالشر - على أى شخص أو جماعة في الوزارة . وكان لديه دائما أقوى الأسلحة ، وهو التفوق في القوة . ولذلك فقد كان من المعلوم جيدا أن الموظفين البريطانيين في مصر لم يراقبوا الجهاز الحكومى فحسب وانما كانوا في الواقع هم الحكومة بذاتها . واستقالة محمد ثابت باشا الذى كان وزيرا للداخلية نتيجة خلاف بينه وبين وكيل الوزارة البريطانى ، من الأمثلة الواضحة في هذا المجال .

على أن بعض الكتاب الأجانب لا يودون أن يعترفوا بأن الموظفين البريطانيين كانوا في الواقع يحكمون مصر . فنجد أن « لو » مثلا يحاول تشويه هذه الحقيقة حين يقول :

« نرى مما قيل عن طبيعة الاحتلال ، أن الكلام عن أن انجلترا تحكم مصر استنادا الى طابع الاحتلال ان هو الا اساءة استخدام اللغة . فنحن لا نحكم مصر ، ولكننا نحكم حكام مصر » (١) .

فاذا فرضنا أن هذا هو الوصف الذى ينطبق على النظام الذى كان سائدا في مصر اثناء الاحتلال البريطانى ، فاننا نرى أن « لو » نفسه هو الذى يسئ استخدام اللغة . فليس هناك أى فارق بين أن يحكم البريطانيون مصر مباشرة ، أو من طريق وسطاء من الاداريين المصريين . فالحقيقة التى لا يمكن تجاهلها هي أن بريطانيا سيطرت على مصر وحكمتها فترة الاحتلال من طريق الرقابة والتحكم والنصح الاجبارى .

ويقدم هارولد لاسكى مثلا لكيفية اختيار الموظفين البريطانيين الذين تعودت مصر أن تحصل عليهم في تلك الفترة . فيقول أن التعيين في ادارة مجلس شركة قناة السويس كان يستعمل دائما كأداة لمكافحة الأعوان السياسيين من رعايا بريطانيا (٢) .

(١) المرجع السابق ، ص ٢٢٢ .

2. Harold Laski : The American Presidency, (New York : Universal Library, 1949), p. 213.

وجدير بالذكر أن الاحتلال البريطاني لمصر لم يكن شأنه كما كان في الهند أو بورما مقترنا بتدريب المصريين على شغل المناصب الادارية العليا (١)

كذلك أهمل البريطانيون متعمدين أمر تطوير نظام الحكم المحلى ، حتى يتاح لهم فرض سلطانهم على أرجاء البلاد من طريق حكم مركزى قوى . وكان اهتمامهم بالادارة موجهة أساسا للسيطرة على أجهزة الأمن والدفاع والتعليم والاتصالات والمواصلات (٢) . وقد بقيت البيروقراطية بصفة عامة على حالها خلال فترة الاحتلال ، وخاصة بالأقاليم ، دون أن تتقدم كثيرا عن ما كانت عليه فى بداية القرن العشرين .

ويمكن أن نستخلص ستة ملامح هامة للبيروقراطية البريطانية فى مصر خلال تلك الفترة :

١ - البيروقراطية البريطانية فى مصر كانت بيروقراطية استعمارية . وبوصفها هذا فقد تعمدت حرمان الرعايا المصريين من التعيين فى المناصب الحكومية الهامة وابعادهم عن تعرف شئون بلادهم ، وعدم اعدادهم لتحمل مسئوليات الادارة فيها .

٢ - كانت أهداف البيروقراطية فى مصر مرتبطة أساسا ومقتثرة بأهداف بريطانيا الاستعمارية . ولم يكن هذا مستبعدا ، إذ من طبيعة الأمور أن تنظم البيروقراطية الاستعمارية وتسخر وفقا للأهداف الاستعمارية القائمة وقتئذ . وكان من أسباب قيام واستمرار هذا الوضع أن البيروقراطية البريطانية فى مقدمة الوسائل المستخدمة لتحقيق أهداف بريطانيا الاستعمارية فى النواحي السياسية والاقتصادية .

٣ - انصفت البيروقراطية الاستعمارية فى مصر بالمركزية الشديدة . وكانت المركزية واضحة تماما فى صورتها الرسمية والمادية . ويمكن ارجاع أسباب مثل هذا التنظيم الى العوامل التى يمكن أن تيسر للقوى الاستعمارية

1. Walter Sharp. Op. Cit., p. 148.

(٢) عين اول مردار بريطانى - الجنرال هـ. وود - قائدا عاما للجيش المصرى عقب الاحتلال مباشرة .

أن تعمل وتسيطر على أمور المستعمرة . فقد كان على الموظفين البريطانيين أن يثبتوا أقدامهم ويؤمنوا إقامتهم في بلد أجنبي ووسط مواطنين يحملون لهم مختلف المشاعر العدائية . وكانت رغبة البريطانيين المقتصبين في البقاء بمصر والإقامة على مسافة بعيدة من بلادهم وفي جو معاد لهم ، تضطربهم إلى تجميع قواهم . ومن ناحية أخرى لم يكن في وسع البريطانيين أن يعيشوا في الأقاليم أو بين المصريين في الريف .

٤ - تسلط الموظفون البريطانيون على الحكومة المصرية ، وملكوا زمام الأمور في أيديهم معتمدين في ذلك على تفوقهم العسكري . وقد لجأوا إلى أنواع مختلفة من التصرفات الهمجية والتهديد بقصد ابتزاز الطاعة ، كانت كافية في حد ذاتها للقضاء على كل معارضة لسلطانهم أو سياستهم أو أشخاصهم ، ولم يكن هؤلاء الموظفون مؤهلين أساسا أو ذوي خبرات كافية لتولى المناصب التي شغلوها وإنما منحت لهم المناصب لاعتبارات استعمارية محضة .

٥ - أدى قيام البيروقراطية الاستعمارية في مصر إلى ظهور مركز ثقل جديد للسلطة في البلاد في الفترة التي كانت تتحرك فيها نحو التحرر والاستقلال . وعلى الرغم من اقحام بريطانيا نفسها في كل الأمور فإنها لم تكن مسئولة رسميا أو قانونيا عن تصرفات الحكومة . وقد أدى هذا الموقف إلى خلق جو من التوتر وعدم الوضوح فيما يتعلق بأطراف السلطة والمسئولية . فكان يطلب مثلا إلى مصر تنفيذ سياسات لم يتح لها حرية اختيارها أو تقريرها ، ثم تلام بعد ذلك أمام الرأي العام العالمي إذا ثبت خطأ هذه السياسات واخفاؤها .

٦ - وجهت الإدارة البريطانية التعليم في مصر نحو تخريج العدد اللازم من الموظفين . وبذلك لم تكن المعاهد المصرية مهتمة بتنشئة واعداد جيل من المواطنين القادرين على مواجهة مطالب الحياة العملية في شتى صورها . وترتب على سياسة التعليم هذه أن الشهادات الدراسية لم تكن وسيلة فقط للاختيار للخدمة العامة ، ولكنها كانت ترخيصا لشغل الوظائف العامة بصرف النظر عن كفاية واستعداد الشخص وخبراته وقدراته وباقي اعتبارات الصلاحية الأخرى .

ثالثا : البيروقراطية بعد الاستقلال : ١٩٢٢ - ١٩٥٢ :

### التطور التاريخي :

جاء دستور ١٩٢٣ خاليا من المبادئ المتعلقة بالتنظيم الإداري للدولة ، وقد اهتم الدستور بالنواحى الأخرى المتصلة بالانتخابات العامة ، وسلطات الملك ، ومسئولية الوزارة . ووفقا لأحكام الدستور كانت مصر معتبرة - من حيث الشكل الرسمى - دولة ديموقراطية . وقد ترك الدستور ميدان الإدارة والتنظيم الإداري لينظمه القانون الدستوري والقانون الإداري ، فكان أن أسهم هذا الوضع فى جعل دراسة الإدارة العامة مقصورة على المبادئ القانونية ويتولاها أساتذة القانون . فبقيت الإدارة العامة فترة طويلة تدرس فى اطار هذا المفهوم التقليدى .

وكانت النتيجة الهامة التى حققتها مصر بعد الاستقلال هى التخلص تدريجيا من الأجانب العاملين بالحكومة ، والاستغناء عنهم أولا بأول من الخدمة العامة وتعيين مصريين فى الوظائف التى كان يشغلها الأجانب .

وفى عام ١٩٣١ ، صدرت مجموعة جديدة من التعليمات مستندة الى تعليمات كانت قد صدرت فى عام ١٩٢١ . وقد فرضت هذه التعليمات قيودا جديدة فيما يختص بالدرجات وعدد الموظفين الذين يلحقون بالخدمة . وعلى الرغم من هذا فإن البرلمان لم يكن راضيا عن الموقف لأن مرتبات الموظفين كانت تمتص جزءا كبيرا من ميزانية الدولة . ولم يكن الموظفون أسعد حالا ، فقد كانوا فى حالة من القلق وعدم الرضا نتيجة سوء الأحوال الاقتصادية ، وكانوا يشعرون بعدم الاستقرار الوظيفى بسبب تدخل الأهواء السياسية فى الإدارة .

وكان للحرب العالمية الثانية أثارها السيئة فى الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وقد واجهت الحكومة ظروف صعبة عقب الحرب أدت الى اشاعة روح التذمر والقلق بين الموظفين ، وتسرب اليأس الى نفوسهم . وازاء هذا بدأت الحكومة تلجأ الى محاولات يائسة وعفوية لمواجهة الموقف ، فنتج عنها جهد مهلهل غير هادف من عمليات الترقيع والتغيير والتسكين بطريقة مشابهة تماما لما كان متبعاً سلفا فى مثل هذه الأزمات . دون محاولات

للتعمق والتنقيب عن جذور المشكلة وعلاجها العلاج الناجح . والواقع أن اصلاح الخدمة العامة لم يكن الاعتبار الأول الذى حفز الحكومة الى العمل ، وان كانت الخدمة العامة قد لحقها بعض النفع من آثار هذه الاجراءات بطريقة غير مباشرة . وانما دفع الحكومة الى هذا الخوف من تدمير الطوائف المختلفة واضرابها عن العمل الى جانب الاضطرابات السياسية ومحاولة الحكومة تحقيق كسب سياسى لصالحها الخاص . وفى تقدير الحكومة للموقف صورته على أنه ضجر من الموظفين بدخولهم القليلة وحاولت علاجه بمنحهم علاوة غلاء معيشة .

وعلى الرغم من أن هذه المحاولات كانت مسكنا مؤقتا للآزمة ، فان الأساس الذى بموجبه وضعت هذه العلاوة لم يكن سليما . ومرة ثانية أصيبت الميزانية العامة بما أثقل كاهلها ، بينما أخفقت العلاوات فى اسكات الموظفين . وأصبح الذين يصيحون بصوت أعلى يحصلون على مزايا أفضل من حيث زيادة المرتبات . فضلا عن هذا فان الطوائف المختلفة ، والكادرات المتنوعة التى حواها تنظيم الخدمة العامة بالدولة بدأت تدخل فى منافسة لا تستهدف الصالح العام وانما هدفها زيادة مرتبات أفرادها . وكان الذين يصلون منهم الى السلطات العليا يحصلون على أكثر المزايا وسارت القواعد الخاصة بالمرتبات لا تستند الى أى أساس منطقى ، ولا تهتم بالمؤهلات أو الخبرات والسنين الطويلة التى بذلت فى سبيل اكتسابها .

وللحرب العالمية الثانية نتيجة أخرى هامة فى مجال الخدمة العامة . فقد أدت الحرب ضمن ما أدت اليه من تغيير اجتماعى واقتصادى ملموس الأثر فى المجتمع الى انهيار مكانة الوظيفة العامة . فقد اتاحت الحرب فرصا لم تكن متوقعة لكثير من العاملين بقطاع الأعمال والخدمات غير الحكومية فحققوا أرباحا طائلة ، بينما بقيت المرتبات الحكومية على ما هى عليه ولم تسجل زيادة تستحق الذكر رغم الارتفاع الواضح فى نفقات المعيشة . ولذلك بدأ الشباب يدير ظهره الى الخدمة العامة . ولم يقتصر هذا على خدمات معينة بل امتد الى الخدمات التى كان لها صفة الاحترام والمكانة التقليدية كالتدريس مثلا .

وخلال تجربة الحياة النيابية التى بدأت سنة ١٩٢٣ لم تكن الحكومات



تستقر فى الحكم . وكان ينقص الوزارات الشجاعة ، أو الوقت أو كليهما لكى تضع البرامج الهادفة لاصلاح الجهاز الحكومى موضع التنفيذ . ويلاحظ انه منذ بداية النظام وزارى فى ٢٨ أغسطس ١٨٧٨ حتى ١٥ مارس ١٩٢٢ ، تشكلت ثمان وعشرون وزارة ومنذ ١٥ مارس ١٩٢٢ حتى ٢٢ يوليو ١٩٥٢ ، توالى ثمان وثلاثون وزارة على الحكم فى مصر . وهذا الرقم الأخير يعنى أن متوسط عمر بقاء الوزارة فى الحكم خلال تلك الفترة كان تسعة أشهر ونصفا تقريبا . وفى الواقع كان هم كل حكومة ومشكلتها فى الحكم هو كيف يمكن أن تحتفظ بالحكم (١) .

وكان لمجلس الوزراء سلطة استثنائية فيما يختص بمسائل المستخدمين . وللأسف قصر استخدام هذه السلطة على الأحوال التى تهدف الى المحابة والمحسوبية بين أعضاء الأحزاب السياسية ، وقلما استعملت لصالح الخدمة العامة ، أو لاحداث وفر فيها ، أو لزيادة كفايتها ورفع مستواها .

ومما يجدر ذكره أن الحكومة المصرية فى سنة ١٩٥٠ كانت قد استقدمت خبيراً بريطانياً ، وهو المستر أ. ب. سنكر ، ليدرس نظام الخدمة العامة عندنا ويقترح الحلول المناسبة لعلاجها . وقد أعد الخبير البريطانى تقريراً مفيداً فى هذا الصدد . وقد ضمن سنكر تقريره مقارنة بين عدد ومرتبات الموظفين فى حكومة مصر وبين زملائهم بالحكومة البريطانية ، ووجد أن مجموع الموظفين المصريين ( بما فى ذلك رجال الشرطة والخارجين عن هيئة العمال ) هو ٤٤٠٩٨٥ موظفاً ، وقد بلغت اعتماداتهم بالميزانية ٧٢٠٧٢٠٤٨٢ر٧١ جنيهاً . وهذا يعنى أن ٢٢٪ من السكان كانوا يعملون فى الحكومة فى ذلك الوقت ، وأن حوالى ٣٥٪ من الميزانية كان ينفق على المرتبات الخاصة بموظفى الحكومة . وكانت الأرقام المماثلة فى بريطانيا وقتئذ هى ١٣٪ ، ٩٪ (٢) .

وقد صدر القانون ١٩٠ لسنة ١٩٥١ بإنشاء ديوان الموظفين كما صدر القانون ٢١٠ لعام ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة .

---

(١) عبد الكريم درويش . البيروقراطية والاشتراكية ، ص ٨١ .

(٢) انظر ، تقرير أ. ب. سنكر .

ويلاحظ أن النظام الوزاري الذي بدأ في مصر سنة ١٨٧٨ بثماني وزارات رئيسية أضيفت اليه وزارة الزراعة في ١٩١٣ . ووزارة المواصلات في عام ١٩١٩ ووزارة للتجارة والصناعة في سنة ١٩٢٦ . ووزارة الشئون الاجتماعية في سنة ١٩٢٩ . وفي خلال الحرب العالمية الثانية أنشئت وزارة للتموين ووزارة للدفاع المدني ، ثم ألغيت هاتان الوزارتان عقب الحرب ، ثم أعيدت وزارة التموين مرة ثانية سنة ١٩٤٨ . وفي سنة ١٩٥٠ أنشئت كل من وزارتي الشئون البلدية والقروية والاقتصاد الوطني . وبذلك زاد عدد الوزارات التي تكون هيكل الحكومة المركزية في مصر من ٨ وزارات سنة ١٨٧٨ الى ١٥ وزارة سنة ١٩٥٠ .

وفي رأي والتر شارب أن البناء التنظيمي للبيروقراطية في مصر كان مصمما وفقا للنمط الفرنسي . وأن معظم الوزارات لها بناء تنظيمي داخلي نمطي به مستويات أفقية والقباب رسمية تماثل نظيرتها بالوزارات الأخرى مثل ما هو معمول به في النظام الفرنسي . وقد يكون هذا راجعا الى الدور الذي قام به المستشارون واساتذة القانون الفرنسيون الذين دعوا تباعا لمصر بواسطة الحكومات المتعاقبة منذ أيام محمد علي .

ويمكن أيضا فهم هذا الاتجاه نحو النمط الفرنسي في التنظيم في ضوء سياسة التعليم التي كان معمولا بها خلال عهد محمد علي . فقد كانت البعثات التعليمية ترسل الى فرنسا ، وكان الدارسون المصريون يتأثرون بطبيعة الحال بنظام الحكم والقانون الفرنسي .

ويمكن وصف البناء التنظيمي للجهاز الحكومي خلال هذه الفترة بأنه عبارة عن مجموعة من الوزارات تستمتع باستقلال فيما يختص بممارسته نشاطها ويربط بينها بطريقة مرنة مجلس الوزراء وبعض اللجان الأخرى . وقد تميز الجهاز الحكومي في هذه الفترة بتجميع عدد ضخم من المكاتب والموظفين بالحكومة المركزية . ويقول أحد الكتاب في هذا الصدد أن ٦٢.٥٪ من الموظفين العاملين في إحدى المراقبات كانوا مكდسين بالمكتب الرئيسي . في حين أن ٣٧.٥٪ فقط منهم كانوا يعملون بالميدان (١) .

---

(١) على فؤاد أحمد : « الإدارة التنفيذية وأثرها في تادية الخدمة العامة » ، ( القاهرة المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، المشاكل الادارية ، ١٩٥٩ ) ، ص ٦٥ - ٧٧ .

ومما زاد المشكلة حدة أن الحكومة قلما كانت رياستها موكولة الى رئيس وزراء متفرغ كلية لهذه المهمة . فبدلا من أن يكرس جهوده لمنازلة المشكلات الهامة المتعلقة بمنصبه كرئيس للحكومة ، كان فى العادة يختص بعمل وزارة أو وزارتين الى جانب الرئاسة . من هذا نرى انه من بين ٦٧ رئيس لمجلس الوزراء تعاقبوا على الحكومة فى مصر فى الفترة من ١٨٧٨ حتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، اختص ٤٥ بمسئولية وزارة واحدة ، و ٢٦ بمسئولية وزارتين الى جانب الرئاسة . ولم يقنع سوى ستة منهم فقط بمسئوليتهم كرؤساء لمجلس الوزراء (١) .

والدارس للجهاز الادارى يلحظ أيضا ملامح الازدواج وتضارب الاختصاصات فى العمليات الادارية . وفى داخل تنظيم الوزارة الواحدة يمكن تبين ملامح الخلط والتداخل ، وعدم التوازن بين السلطة والمسئولية، والمركزية الشديدة لمختلف العمليات ، والافتقار الى الطرق والاجراءات المبسطة لاداء الأعمال ، وغيرها من المشكلات التنظيمية التى تعاني منها معظم الوحدات الادارية بالجهاز الحكومى .

وقد أدى هذا التنظيم للأجهزة الادارية الى قيام عدة اهرامات متجاورة ومتصلة فى شكلها وان كانت مستقلة أو منعزلة فى عملها ، لا يتحقق بينها من التعاون أو التنسيق الا ما تفرضه الظروف الملحة كالرغبة فى الاحتفاظ بالحكم، أو الكوارث فى بعض الأحيان . ولم يستأثر الرؤساء بالسلطة فقط داخل هذه التنظيمات وانما ضنوا بالاتصالات والمعلومات المفيدة ، واتجهوا نحو تجميع اكبر عدد من العاملين تحت امرتهم فى شغف كبير الى بناء امبراطوريات مستقلة من اداراتهم .

وأصبح الهرم الوظيفى يمثل طبقات من الموظفين مفروضا بعضهم على البعض الآخر فى طريقة تقليدية تشبه الحياة الأسرية ، ولم تقتصر نتائج هذا الوضع السيئ على ارهاق الميزانية ، وانما نتج أيضا عنه ضياع الوقت والجهد وشيوع المسئولية .

والى جانب ما تقدم لم يكن هناك جهاز مركزى للخدمة العامة . فقد

انشئ ديوان الموظفين سنة ١٩٥١ . وكانت وزارة المالية بما لها من الوصاية على الميزانية العامة مسئولة عن شئون التوظيف ومع هذا فان هذه الوزارة لم تمارس نشاطا اشرافيا فعالا فى هذا المجال مثلما تفعل وزارة الخزنة فى بريطانيا ، فلم يكن هناك موظف دائم متخصص ، مثل وكيل وزارة الخزنة الدائم فى بريطانيا ، مسئولاً عن شئون الخدمة العامة . وعلى العكس كانت كل وزارة معتبرة وحدة مستقلة ولها ادارة مستخدميها التى تختص بشئونهم . وبذلك كانت مسائل المستخدمين فى الدولة شائعة بين ادارات عديدة . وكان مديرو المستخدمين فى معظم الحالات يصلون الى مناصبهم لا من طريق الكفاية ولكن بالتدريج التلقائى من بداية السلم الى نهايته . ومع التسليم بأن بعض مديري المستخدمين كانوا أشخاصاً ملمين وقادرين على العمل ، الا أنهم وصلوا الى هذه المناصب دون أى تدريب . وكانت المبادئ الحديثة فى ادارة المستخدمين وما يتصل منها بالاعلان والاختيار والتدريب والاعتبارات الانسانية وما اليها ، غير معروفة لديهم . وبذلك لم تسمح حالتهم باحداث أى تطوير يذكر فى نظام الخدمة العامة . والى جانب هذا كان أغلب العاملين فى ادارة المستخدمين يمثلون فئة الكتبة الذين تملك منهم الروتين المعقد وجمدت التعليمات البالية تصرفاتهم . وفى ظل نظام كهذا يمكن التنبؤ بنتائج السيئة من ضياع الوقت والجهد والمال دون أى عائد يذكر .

والواقع ان الحديث عن الخدمة العامة والموظفين لا يمكن ان ينتهى دون الاشارة الى حقيقة هامة ، وهى ان النظام المتبع فى الخدمة كان يعكس انماط السلوك المتعارف عليها والعوامل والظروف السائدة فى البيئة والبنساء الاجتماعى المصرى . فقد كانت الخدمة العامة ديموقراطية فى اضيق نطاق . لأنها فى الواقع كانت مقسمة الى بضعة مستويات ، بقيت للأسف - وبعد ثلاثين عاما من الحياة الديموقراطية المزعومة - أشد ما تكون انفصالا وتميزا عن بعضها البعض . فقد كان كل من هذه المستويات المنعزلة يمثل فئة من الموظفين الذين مروا بمرحلة تعليمية معينة . وكانت فرص الالتحاق بالوظائف المختلفة متوقفة على فرص التعليم التى أتاحت للفرد . وهذه كانت مرتبطة بحالته الاقتصادية لا بقدراته واستعداداته على نحو ما قدمنا .

واهم هذه الملامح التى تميزت بها البيروقراطية تبدو فيما يلى :

المركزية : من أبرز سمات البيروقراطية المصرية اتجاهها الشسديد نحو

المركزية الكاملة • فقد سعت الحكومة المركزية الى اقامة أنظمة مركزية معقدة فى محاولة للسيطرة التامة على أمور البلاد • واستأثر كل رئيس بأكبر قدر ممكن من السلطة ليصبح المتصرف الوحيد فى سائر الأمور • وتفنن الموظفون بالمستويات الادارية المختلفة فى تصميم عديد من التعليمات المسهبة التى تهدف فى النهاية الى اقامة صرح منيع من النظام المركزى •

التعقيد : اتصفت الادارة الحكومية بالتعقيد الشديد والتخلف والتقييد بحرفية التعليمات • فقد صمم الرؤساء فى المستويات المختلفة أنظمة وتعليمات عديدة تهدف كلها الى جمع كل المعلومات والأخبار فى مكاتبهم • وقد عين موظفون للتأكد من تنفيذ اللوائح والتعليمات حرفيا • ونسى هؤلاء عناصر الادارة الهامة الأخرى مثل الاقتصاد والسرعة والكفاية وقد ادى الاهتمام الشديد بالضوابط والتعليمات الى أن يبذل الموظفون فى المستويات المختلفة قصارى جهدهم للظهور بمظهر المتمسكين بتنفيذ اللوائح والتعليمات حتى يتجنبوا غضب رؤسائهم •

وقد أدت هذه الاتجاهات المكتبية الى جذب الأنظار بعيدا عن صلب العمليات الادارية وبعيدا عن تناول المشكلات القائمة ، والى محاولة دفع كل المشكلات والقرارات المتصلة بها الى رؤساء المصالح • وصارت بعض الشعارات الداعية الى الدعة والمسألة تتردد كثيرا فى أوساط الموظفين ويرضى بها الرأى العام ، وأصبحت أحد معايير التقدم الوظيفى والترقية فى بعض الأحيان ، وكانت مدة الخدمة فى ذاتها فى مقدمة هذه المعايير •

التواؤم : كان التواؤم والطقوس الادارية المرعية أحد أنماط السلوك البيروقراطى التى ظهر أثرها الواضح • وقد ادى هذا الى أن الوسائل أصبحت فى نظر الموظفين غاية فى ذاتها ، ومن أثارها أن معظم الموظفين تقاعسوا عن تحقيق الأهداف ، وصار كل منهم أن يحصنوا أنفسهم ضد مسئوليات العمل الموكل اليهم دون ربط هذا العمل بالأهداف التى تسعى الادارة لتحقيقها • ومن ناحية أخرى فإن النظم السائدة والقوانين التى تحكم الموظفين جعلت من العسير جدا فصل الموظف غير الكفاء ، أو غير المنتج ، أو المهمل • ويمكن ارجاع هذا الحال الى أن الموظفين قد وصلوا الى درجة من الأمن - الذى هو أصلا مطلب أساسى للإنسان ليعمل وينتج فى رضا وسعادة -

تفوق الحد الذى ينقلب بعده الأمن من مطلب ضرورى الى شر يجب تجنبه . . .  
وكان من المألوف بعد الثورة مع محاولات التغيير العديدة ، أن نسمع قدامى  
الموظفين من ذوى الأفكار التقليدية المحافظة يعارضون التجديد الذى بدأ يسرى  
فى ادارتهم بحجة أن النظام القديم ظل معمولاً به خلال العشرين أو الثلاثين  
سنة الماضية دون أن يتغير . . . وهذا المنطق نفسه كان من اقوى الأسباب  
الداعية للتجديد والتطوير وعدم التمسك بالقديم .

ومقاومة التجديد والتطوير سلوك طبيعى متى فهم فى اطاره الصحيح .  
فالناس عادة تخاف التغيير لأنه يتحدى ما اكتسبوه من عادات ألفوا ممارستها  
فمنحتهم الاطمئنان والثقة . بينما التغيير يثير مخاوف الجهل بالمستحدث ،  
والوقوع فى الخطأ ويزعزع مشاعر الأمن الوظيفى . ولذلك فهو يؤلم من  
يحدثه ، ويؤلم من يحدث له .

### دراسة « برجر » للبيروقراطية فى مصر

قام مورو برجر استاذ العلوم الاجتماعية بجامعة برنستون بالولايات  
المتحدة الأمريكية خلال ١٩٥٣ - ١٩٥٤ بدراسة للبيروقراطية الحكومية فى  
مصر . وعرض نتائج المعلومات التى جمعها عن مجموعة من الموظفين من طبقة  
الادارة الوسطى - ٢٤٩ موظفا - فى كتابه « البيروقراطية والمجتمع فى مصر  
الحديثة » .

ونظرا لأهمية هذه الدراسة ، من حيث معالجتها لفئة هامة من موظفى  
الدولة هم الرؤساء . والمشرفون الذين يرأسون ويوجهون غيرهم من العاملين  
بالجهاز الحكومى ، ومن حيث اتجاه الدراسة الى استخلاص سمات هامة من  
تحليل بيانات احصائية جمعها الباحث بالاستقصاء والمقابلة لعينة من الموظفين  
عندنا ، مع محاولة ارجاعها الى أسبابها ، والمقارنة بينها وبين صفات  
مجموعات الموظفين بانجلترا والولايات المتحدة التى توصلت اليها دراسات  
سابقة ، رأينا أن نقدم هنا أهم النتائج التى توصل اليها برجر لفائدتها الواضحة  
فى فهم بعض الاتجاهات البيروقراطية عندنا ، ولاهيتها كدراسة مقارنة  
اتخذت الأسلوب العلمى أساسا للبحث .

### اولا - اقبال الرجل المتعلم على الوظائف الحكومية :

يبدو من استقراء التاريخ الصلة الوثيقة بين التعليم والوظائف الحكومية منذ عهد محمد على . وقد ازدادت هذه الصلة قوة نتيجة السياسة التي اتبعها لورد كرومر ، وهى ضمان وظيفة حكومية لكل من اتم التعليم الثانوى . وزاد من تشبث المتعلمين بالوظائف الحكومية وتهافتهم عليها ما كان حادثا من ندرة فرص العمل للشباب المتعلم فى مجتمع زراعى اخذ فى التحول ، مما زادهم رغبة فى اتخاذ الوظيفة الحكومية وسيلة لرفع مستواهم الاقتصادى والاجتماعى .

يؤيد هذا ان ٢٤٩ موظفا مصريا اجابوا على الاستقصاء ذكروا انهم دخلوا خدمة الحكومة لأسباب اقتصادية ، مقابل نسبة اصغر من بين مجموعتين من موظفى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية . وعندما سئل الموظفون المصريون عما يعجبهم فى الوظائف الحكومية ، ذكر ثلثهم الأمن الاقتصادى ، وهم الذين يعتمدون اعتمادا كليا على مرتباتهم . بينما ذكر ثلث آخر ممن لهم ايراد مستقل ان الرغبة فى الخدمة العامة هى سبب دخولهم خدمة الحكومة . ويلاحظ ان هذا الفريق الأخير كان اكثر تعرضا للغرب .

### ثانيا : التغيرات فى المكانة والهيبة :

كانت الفجوة العميقة التى تفصل بين نفوذ الحاكمين وضعف المحكومين فى الشرق الأدنى هى أساس الوضع الاجتماعى الذى كانت تتمتع فيه الخدمة العامة - كممثلة لسلطة الحكومة - بمكانة رهيبة أعلى منها فى الغرب حيث حبت المسئولية السياسية ، والهيئات الديموقراطية ، والنفوذ الاقتصادى الحر من ذلك الاحساس بالرهبة الذى كان المواطن العادى يشعر به نحو الدولة .

والنتائج التى توصلت اليها الدراسة تدل على تدهور المكانة التقليدية التى كانت تحتلها الخدمة العامة فى مصر . فقد أوصى أربعة فقط من ٢٤٨ موظفا بالالتحاق بخدمة الحكومة . وقليل منهم يرى أنها تتمتع بهيبة أكبر من سبل العمل الأخرى . وبالرغم من هذه الصورة الباهتة مازال كبار الموظفين فى مصر يعتقدون ان الشعب يخشى جانبهم .

وقد اخذت نسبة كبيرة من الموظفين فى اعتبارها البحث عن سبل أخرى

للعمل قبل الالتحاق بخدمة الحكومة . وهم يعبرون عن عدم رضاهم عن المكانة الاقتصادية التي يمكن لمرتب الحكومة أن يهيئها . ومعظم أولئك الذين يذكرون احتمال تركهم لخدمة الحكومة يعللون ذلك بحاجتهم الى وظائف تدر عليهم دخلا اكبر . ويبدى أكثر من نصف أولئك الذين يتقاضون مرتبات عالية نسبيا انهم لا يمكنهم أن يعيشوا عليها ، ويعتقد نصفهم انه يجب على الحكومة الا تضع العراقيل أمامهم فى سبيل قيامهم بأعمال أخرى بعد ساعات العمل الرسمية .

وفى العينة التى قامت عليها الدراسة لوحظ أن ربع الموظفين قد انتقلوا الى طبقة اجتماعية أعلى ، أى أنهم كموظفين بالحكومة قد أصبحوا يؤدون وظيفة لها مكانة وهيبة أعلى مما كان يتمتع به أبائهم . ويتوقع الانسان أن تكون هذه الفئة راضية عن خدمة الحكومة ، الا أن هذا الرضا ليس أكثر كثيرا من رضا أولئك الذين لا يعتبرون خدمة الحكومة بالنسبة لهم تقدما من الوجهة الاقتصادية والاجتماعية .

وكان من نتائج ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، فى البداية ، الاسراع بالهبوط بمستوى الهيبة والمكانة التى كانت تتمتع بها خدمة الحكومة . فقد كانت الخدمة العامة أول ما تناولته الثورة بالاصلاح ، وقد قاست بسبب ارتباطها السابق بعجلة النظام الفاسد .

وربما كانت النتائج البعيدة المدى لنظام الحكم الثورى على العكس تماما . فكلما تقدمت الجهود على طريق الاشتراكية زاد الدور الذى تؤديه الحكومة . وهذا التطور سوف يزيد من نفوذ موظفى الحكومة فى المجال الاقتصادى ، وسيجعل من الصعب وقف توسع الحكومة أو رقابتها . على أنه فى ظل نظام نيابى سليم تقف الرقابة العامة حجر عثرة فى سبيل العوامل التى تؤدى الى زيادة هيبة ونفوذ الخدمة العامة .

ومع ذلك يوجد عامل آخر قد يرفع من مكانة الخدمة العامة ، الا وهو ما قامت به الثورة من الحد من النفوذ والشهرة اللذين تستمتع بهما الطبقات والفئات الاجتماعية الأخرى ، مثل كبار أصحاب الأتيان والأحزاب السياسية السابقة ورجالها ورؤسائها وأنصارها فى الصحافة والحكم .



وفى النهاية سوف تؤدي جهود الحكومة الحالية فى سبيل استئصال الفساد ، وارساء الأسس السليمة للتوظيف التى تستهدف الكفاية وعدم التحيز، وزيادة الخدمات التى يؤديها موظفو الحكومة نحو الأمة ، الى رفع مكانتهم وهيبته . فاذا ما بدأت مكانة الخدمة ونفوذها فى الارتفاح مرة اخرى ، فستظهر ثانية مسألة الدور الذى تقوم به الاداة الحكومية فى الدولة كما حدث فى مصر من قبل وفى البلاد الأخرى كذلك .

### ثالثا : الولاء للعالمين المهني والخاص للموظف :

بينما الأمانة والكفاية فى الادارة العامة تتخذان شكل موضوع بحث اخلاقى فى الغرب ، فهما تعتبران فى مصر والشرق الأدنى مسألة اختلاف فى أسس الولاء القديمة والحديثة التى يدين بها الفرد . والمشكلة التى تواجه البلاد العربية ومصر هى تغفل الأفكار الغربية عن الأمانة والكفاية فى نطاق الحكومة ، فى الوقت الذى تمسك فيه المحكومون بمبادئ الولاء التى يدينون بها للأشخاص والأسر والطوائف ، وهؤلاء المحكومون هم الفئة التى يستمد منها الجهاز الادارى الحكومى رجاله .

وقد أظهر الاستفتاء ان الوعى المهني لم يبلغ مداه من حيث الخدمة العامة أو الاهتمام بالمهارة والجدارة ، بل كان يتمثل الى حد بعيد فى صورة اهتمام بالمصالح الشخصية وحماية الذات .

ويبدو ان كبار الموظفين فى الحكومة المصرية ليسوا على درجة كافية من التجانس من حيث ماضيهم الاجتماعى الاقتصادى ، كما أنهم ليسوا متفقين بدرجة كافية فى نظرتهم الاجتماعية ، وكذلك ليسوا كمجموعة على شئ من القوة للتحكم فى دفة الأمور عن طريق مهامهم الادارية . كما ان الصفة الرئيسية التى تجمع بينهم هى الاتجاه الى حماية الذات .

ان المشكلة فى مصر هى الا تجعل الموظف العوبة فى يد أولى الأمر ، بعكس الموقف فى الغرب حيث يبدو الاهتمام بتجاوب الخدمة العامة مع التغيرات فى الحكم وفى النظم الاقتصادية والاجتماعية الحديثة . وللوصول الى مستوى مناسب من الكفاية والاستقلال عن السياسة مما يضمن استقرار الادارة الحكومية فى مصر يجب ان تتجه تلك الاداة اتجاها مهنيا . وقبل هذا

يجب أن تزداد الفرص الاقتصادية أمام فئة المتعلمين ، ويتسع الدور الذي يمكن أن يؤديه في الحياة السياسية .

#### رابعاً : المبادأة والاحجام ، مجال السلوك البيروقراطي :

الموظف المصري شديد الحياء ، يهاب رؤساءه ، وراغب عن التصرف من تلقاء نفسه حتى في حدود القدر المسموح به .

وقد دلت النتائج على أن زيادة استخدام حرية التصرف هي خاصية مميزة لأولئك المتقدمين في السن من المجيبين . وأولئك الذين هم في درجات عالية ، والذين ارتفعت مكانتهم الوظيفية ، وأولئك الراضين كل الرضا عن وظائفهم ، وباختصار أولئك الذين كان تعرضهم أطول لأمثلة السلوك والاتجاهات الغربية ، وللبيروقراطية الغربية ، وشديدي الارتباط بالبيروقراطية في مصر .

وكذلك تدل كثير من البيانات على أن كبار الموظفين الذين أجابوا على الاستقصاء ذكروا ضمناً أن النظام الوظيفي المصري لم يشجع بصفة خاصة الموظفين الذين يتصرفون من تلقاء أنفسهم . كذلك أبدى المجيبون خشيتهم من القيام بذلك التصرف . كما أبدوا تفضيلهم لجانب الأمان في النظام البيروقراطي .

وأخيراً اتضح أن الموظفين الذين يشغلون مراكز فنية أقل انتقاداً وأكثر خضوعاً من أولئك الذين يشغلون مراكز إدارية .

## الفصل الخامس

# الثورة الالكترونية والادارة

شهدت السنوات الأخيرة نموا واضحا وملفتا للنظر للنتائج والمكانة والاقتناع المتزايدة الذي يحظى به ما يمكن أن نطلق عليه « المدخل الكمي أو العلمي » "Quantitative or Scientific Approach" الى مشكلات العالم وهذا النمو جاء أصلا نتيجة الاحتكاك والاتصالات بين عالم الرياضيات وعالم الواقع .

ومن الواضح أن التطور المستمر في الحاسبات الالكترونية والنتائج الباهرة المرتبطة باستخداماتها ، قد فتحت شهية الكثيرين على الاقبال على اقتنائها ، بما يجعلنا الآن نفتتح بأننا نواجه ثورة جديدة في مجال الادارة يمكن أن نسميها « الثورة الالكترونية » . فاستخدام الحاسبات الالكترونية أصبح ضرورة من ضرورات هذا العصر ، نظرا لما تؤديه من مهام وما تحققه من مزايا يعجز العقل البشري عن تحقيقها . وفيما مضى كان تفوق أية دولة يقاس بعدد الفرق العسكرية التي تملكها . واليوم أصبح عدد الحاسبات الالكترونية لدى كل دولة - في نظر الكثيرين - هو معيار القياس (١) .

---

(١) يوجد أكثر من ٥٠ ألف حاسب الكتروني بالولايات المتحدة ، ويأتي بعدها - عددا - اليابان وبها ٦٧١٨ حاسبا ، وذلك في عام ١٩٧٠ .

والشبه كبير بين الحاسب الالكترونى « العقل الالكترونى » والعقل البشرى ، وذلك فى طريقة عمل كل منهما . فالانسان لى يقوم بأى عملية حسابية ، يجب أن تتوفر لديه البيانات التى تخص هذه العملية ، كما يجب أن يكون ملما بطريقة معينة للحساب أو الحل بعد تخزين المعلومات فى المخ ، وعمل الحساب وفقا للطريقة المناسبة ، ثم اخراج النتائج .

وكذلك الحاسب الالكترونى تتوفر لديه نفس هذه الحواس الثلاث . فعند طلب أى عملية منه يجب :

١ - اعطاؤه البيانات والمعلومات المطلوب حسابها عن طريق وحدات الادخال .

٢ - اعطاؤه المعلومات الضرورية - أمر التشغيل - لحل هذه العملية وتخزين المعلومات وعمل الحساب حسب طريقة الحل .

٣ - اخراج النتائج عن طريق وحدات الاخراج .

ولذلك فان الحاسب الالكترونى يتكون من وحدات ادخال البيانات ، وحدات تخزين البيانات ، ووحدات اخراج البيانات . ومع هذا فيجب أن يكون واضحا أن الحاسب الالكترونى لا يعدو أن يكون مجرد آلة يقوم بتحريكها والتحكم فيها الانسان ، ولا يتم تنفيذ أى طلب بواسطته الا بالأوامر التى يصدرها له الانسان ، موضحا طريقة التنفيذ . وبالتالي فان الحاسب يحل العمليات المطلوبة منه ويجيب عليها نتيجة بيانات واجابات اختزننت به سلفا وله القدرة الفائقة على استعمالها استعمالا مناسبا . وهو بذلك يردد ما سبق أن لقنه من بيانات ومعلومات .

ولقد أصبح استخدام الحاسبات الالكترونية بوجه عام ضرورة من ضرورات هذا العصر ، ونظرا لما يحققه من فوائد ومزايا يعجز البشر عن اثباتها ، ولعل أكثرها ارتباطا بمجال الادارة ما يلى :

١ - تحقيق اكبر قدر ممكن من الانتاج فى سرعة فائقة ، مع تخفيض التكلفة .

٢ - ضمان مستوى عال من الكفاية الانتاجية ، مع ندرة احتمالات الخطأ .

٣ - اماكن استيعاب وتشغيل البيانات الاحصائية الوفيرة لاجراء الدراسات المختلفة عليها .

٤ - الارتفاع بكفاءة الجهاز الادارى ، والوصول بالخدمات الى مستوى عال من الدقة والسرعة .

٥ - اماكن متابعة نشاط كافة الوحدات الانتاجية ووحدات الخدمات .

٦ - تبسيط الاجراءات ، والتحلل من الروتين المعقد .

ومن الواضح أن الانفجار الهائل فى البيانات بمعظم دول العالم ، سواء منها المتقدمة أو النامية ، يفرى على المزيد من التوسع فى استخدام الحاسبات الالكترونية . ولذلك فانه من الضرورى للدول النامية بصفة خاصة أن تمنح الدراسات المتعلقة بادخال الحاسب الالكترونى فى ادارتها كل اهتمامها ، حتى لا يصبح مثل هذا التطور باهظ التكلفة ازاء العائد الذى يحققه ، وحتى لا يبقى عاطلا ومجرد رمز للمكانة أو أداة دعائية .

وعلى الرغم من المزايا التى قدمناها للحاسب الالكترونى ، فاننا نعرض هنا عددا من التحفظات الهامة عليه :

١ - يحتكر صناعة معظم الحاسبات الالكترونية عدد محدود جدا من الدول المتقدمة ، وتحظى الولايات المتحدة بينها بالنصيب الأوفر ، وتقوم بترويجها فى جميع أنحاء العالم ، وتعتمد عليها الدول النامية اعتمادا تاما فى كل ما يتعلق بالحاسبات الالكترونية .

٢ - فى هذا العدد المحدود من الدول ، يوجد عدد محدود أيضا من الشركات الضخمة التى تحتكر الأسرار العلمية لهذه الأجهزة شديدة التعقيد ، وهى بذلك تفرض وصايتها على السوق العالمية وعلى من يقتنون هذه الأجهزة فيبقوا خاضعين لمشيئة هذه الشركات ما بقيت لديهم الأجهزة .

٣ - المعلومات المتاحة بالدول النامية عن الحاسبات الالكترونية وعن استخداماتها ضئيلة جدا وضحلة . ولذلك فان استخدام الحاسبات الالكترونية يؤدى الى تزايد اعتماد هذه الدول على الخبرة الأجنبية فى النواحي الحيوية المتعلقة بالاستخدام والتشغيل والصيانة .

٤ - الاستخدامات الحالية للحسابات الالكترونية لدينا لا تحقق الاستفادة الكاملة من امكاناتها ، ولا التشغيل الاقتصادى لها . ولذلك فان طاقة هذه الأجهزة لا تستغل الاستغلال الاقتصادى الأمثل .

٥ - من الضرورى قبل ادخال الحاسبات الالكترونية ، اعادة دراسة طرق العمل واساليبه ونماذجه وبياناته ، وتطويرها جميعا بما يتلاءم واستخدامات الحاسب الالكترونى . كما يجب اعداد وتدريب الأعداد الضرورية من العاملين على هذا النوع الجديد من اساليب العمل .

٦ - يلزم دراسة النتائج التى قد تترتب على استخدام الحاسبات والأجهزة الالكترونية بالنسبة لما قد يؤدى اليه من وفر فى القوى العاملة ، وبصفة خاصة فى المجتمع الاشتراكى حيث تقوم مسئولية الدولة عن تحقيق العمالة الكاملة .

### استخدام الحاسبات الالكترونية فى الإدارة العامة

ان استخدامات الحاسب الالكترونى فى مجالات الإدارة العامة أصبح لها الآن اثار لا تقل أهمية عن تلك التى جاءت بها الدراسات السلوكية .

ولا شك أن الممارس العام للإدارة عادة ما تواجهه صعوبات فى تناول هذا الموضوع لأن معلوماته عن الحاسب الالكترونى تقتصر على ما يعرفه الشخص العادى ، ولأن ثورة الحسابات الالكترونية التى ما زالت حديثة قد أحدثت وقعها بشدة فى عدد من المجالات من بينها الإدارة .

ومن الملموس أن تكنولوجيا تشغيل البيانات Data Processing فى تغيير سريع ومستمر بالدرجة التى لا يمكن الجزم عندها بأن الانجازات التى تصل اليها فى هذا المجال يمكن أن تبقى نافعة فى الغد . وعلى سبيل المثال ، فمنذ وقت ليس ببعيد كان من المألوف أن ننظر الى علاقة الانسان بالحاسب الالكترونى مؤكدين أن الآلة لا يمكنها أن تكون بديلا لتفكير الفرد . وقد أصبح مثل هذا القول موضع تساؤل الآن . وهذا لا يعنى أننا نتطلع الى الإدارة وحل مشكلاتها عن طريق الضغط على مجموعة من الأزرار . وحتى

لو أصبح الاعتماد على الآلة ممكنا الى حد بعيد ، فسوف تستمر حاجتنا الى الرجال الأذكياء القادرين على استخدام الآلة واستغلالها بمهارة وإتقان .

وحين نتناول أداء الحاسب الإلكتروني في الإدارة العامة فاننا ننظر اليه بعين الإداريين لا المتخصصين ، في محاولة للوقوف على آثاره بالمنظمات الحكومية ، مع محاولة التنبؤ بما يمكن أن يصل اليه المجال مستقبلا . ولعله من الأوفق أن نبرز المجالات التي يمكن أن يستعمل فيها الحاسب الإلكتروني بالحكومة ، مع التقرير سلفا بأن هذه المجالات ليست على سبيل الحصر بسبب الاستخدامات المتجددة التي تتزايد يوما بعد يوم .

- ١ - ميكنة العمل الكتابي .
- ٢ - اختزان البيانات .
- ٣ - استبعاد البيانات غير المطلوبة في العمليات الإدارية .
- ٤ - تنسيق العمليات الإدارية المعقدة ، كعمليات الطيران ، وأجهزة الصواريخ .
- ٥ - تشغيل بيانات البحوث العلمية .
- ٦ - التدريب عن طريق المباريات الإدارية والنماذج التماثلية .
- ٧ - دراسة السياسة والاستراتيجية واتخاذ القرارات .
- ٨ - البيانات المتصلة بالأمن والضرائب وما إليها .

ومن الواضح أن عددا من هذه الاستخدامات يتداخل بعضها البعض ، مثل اختزان المعلومات ، والتدريب عن طريق المباريات الإدارية ، واتخاذ القرارات .

#### أولا : ميكنة العمل الكتابي :

بالرغم من العمليات التماثلية "Simulation" المعقدة التي تتم عن طريق استخدام الحاسب الإلكتروني ، فإن الاستخدامات الأكثر شيوعا لهذه الأجهزة تتركز في ميكنة العمل الكتابي الروتيني ، والتي غالبا ما يطلق عليها خطأ "الأوتوميّة" Automation ، ذلك أن اصطلاح الأوتوميّة يتضمن مفهوم الآلة التي تصحح أخطاءها تلقائيا خلال الرقابة الذاتية على عملها

من طريق عملية ردود الفعل أو الاسترجاع "Feedback" التي توفرها دوائر المعلومات .

والاستخدام الأساسي للحاسب الإلكتروني في هذا المجال جاء في مجالات المرتبات والانتاج وحفظ السجلات ، كما هو الحال في أعمال التأمينات الاجتماعية . وبالتدريج امتد استخدام الحاسب الإلكتروني الى العمليات الحسابية ليحل محل النظم التقليدية المتبعة في التبيويب "Tabulation" والآلات ذات الاستعمال اليدوي كما هو الحال في مجال حسابات الانارة والتليفونات .

### ثانيا : اختزان المعلومات :

ان اختزان المعلومات في ذاكرة الحاسب الإلكتروني أصبحت الآن عملية سهلة بعد تطوير وتحسين الشرائط المغنطة التي أصبحت مجالات استخدامها لا تقع تحت حصر . ويبدو أن الخطوة التالية في تطوير استخدام هذا الحاسب سوف تحقق نقل البيانات مباشرة من السجلات الى الشرائط المغنطة دون حاجة الى بطاقات التثقيب .

ومن الأمثلة المفيدة في هذا المجال قيام الحاسب الإلكتروني بالامداد الضروري بالمعلومات الكاملة عن الحالات المرضية المسجلة في بطاقات المرضى مقرونة بتشخيص كامل للمرض ، واختزان المعلومات المتوفرة بالمكتبات في شرائط مغنطة جنباً الى جنب مع المراجع الخاصة بها .

### ثالثا : استبعاد المعلومات غير المطلوبة :

في بداية الأخذ بنظام تشغيل البيانات "Data Processing" كان هناك قلق بالنسبة لما يمكن أن تؤدي اليه البيانات الكثيرة من اغراق الادارة في بحرهما . ذلك أن الأخذ بهذه النظم يؤدي في كثير من الأحيان الى جمع بيانات ضخمة قد لا تكون الادارة في حاجة الى جانب منها .

والادارة عن طريق استبعاد المعلومات غير الضرورية أحد سبل مواجهة هذه المشكلة . وهذا الأسلوب يمكن من اعفاء المديرين من البيانات الزائدة عن الحاجة ، وامدادهم فقط بما هم في حاجة اليه منها . وهنا يمكن أن



تستخدم الأجهزة التي تعتمد على « الأوتوميشن » ، والتي تقوم تلقائياً بتصحيح نفسها دون تدخل العنصر البشرى ، وبذلك يمكن مراجعة البيانات قبل أن تستخدمها الإدارة فى اتخاذ القرارات .

#### رابعاً : التنسيق بين العمليات المعقدة :

أحد المجالات الهامة فى استخدام الحاسب الالكترونى للتنسيق بين العمليات المعقدة هو المثل الذى نجده فى عمل القوات الجوية ، حيث يؤدى الحاسب الالكترونى دوراً هاماً فى الرقابة والتحكم والتوجيه للطائرات والصواريخ ، وكذلك فى عمل غرف عمليات الدفاع الجوى التى تدار بطريقة شبه آلية .

#### خامساً : تشغيل البيانات الخاصة بالبحوث :

أصبح من الممكن الآن أن يؤدى الحاسب الالكترونى فى ثوان قليلة عمليات احصائية كانت تستغرق أياماً وشهوراً من العمل اليدوى . وكثير من الانجازات التى حققتها الأبحاث فى مختلف فروع العلم لم تكن لتتم بدون الحاسبات الالكترونية . فتحليل العناصر المعقدة الذى لم يكن متاحاً عملياً فى الماضى نظراً للوقت الطويل الذى يستغرقه والتكاليف الباهظة التى يتطلبها ، أصبح من الممكن الآن انجازه فى ساعة أو ساعتين .

كذلك يمكن تحليل مادة البحوث العلمية المستفيضة بكل دقة وتركيز وعمق ، واستخدام مداخل عديدة لدراستها بدلاً من الاعتماد على عدد محدود من المتغيرات .

#### سادساً : التدريب باستخدام المماريات الإدارية والنماذج التماثلية :

أصبح للتدريب باستخدام الحاسب الالكترونى أكثر من مجال . فقد يكون التدريب على الإدارة واتخاذ القرارات ، وقد يكون التدريب على النظم وبينما تبدو الرابطة واضحة بين الاثنين إلا أنهما مختلفان .

فالتدريب على الإدارة واتخاذ القرارات أساسه المماريات الإدارية ، التى تتطلب ادخال متغيرات مختلفة على المواقف الإدارية ، ثم استخدام هذه المتغيرات فى تدريب القادة على عملية اتخاذ القرارات الإدارية . كالتغيرات المتصلة بالأسعار ، والإنتاج ، والعمالة وأبحاث السوق ، والمواد الخام ،

ومواقف الشركات المنافسة ، الخ (١) . بينما التدريب على النظم "System Training Program" وسيلة لتمثيل المواقف الخاصة بالدفاع الجوي بطريقة واقعية ، مع حساب معدلات الأداء وتسجيلها . وهذا الأسلوب يمكن المسؤولين عن عمليات الدفاع الجوي من التقييم السريع لقدرة قواتهم الدفاعية وتحسينها .

#### سابعاً : دراسة السياسة والاستراتيجية واتخاذ القرارات :

في مقدمة الاستعمالات المفيدة للحاسب الإلكتروني المعاونة في رسم السياسة العامة عن طريق النمذج التماثلية "Simulation Models" فيصمم النموذج في صورة صالحة لاستخدام الحاسب . وفي هذا النموذج توفر كافة البيانات والمتغيرات - سواء سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية - الخ . التي يمكن في ضوءها اتخاذ قرار معين . ومن الأمثلة في هذا الصدد ما أجراه معمل أبحاث النظم في مؤسسة راند بالولايات المتحدة . فقد قام بتدليل لعملية اتخاذ القرارات عن طريق نموذج تماثلي شامل لأحد مراكز الدفاع الجوي ، يعمل به ٢٠ فرداً خلال فترة زمنية استغرقت بضعة شهور . والنتائج التي يمكن الحصول عليها من مثل هذه الدراسة تفيد في ترشيد عملية اتخاذ القرارات .

#### ثامناً : مجال الأمن والضرائب :

يزداد استخدام الحاسب الإلكتروني في مجالات أمن العمام التي تتطلب الرقوف على معلومات عن الأشخاص والجرائم . ويقوم عدد من إدارات الشرطة في الوقت الحالي بدراسات لاستخدام الحاسب الإلكتروني في تزويد رجال الشرطة بمعلومات فورية وهم يمكن الحادث عن الأشخاص ونشاطهم الإجرامي . كذلك تعتمد إدارات الهجرة والجوازات والجنسية في بعض الدول على الحاسب الإلكتروني للحصول على معلومات فورية عن الأشخاص الممنوعين من مغادرة البلاد ، أو أولئك المطلوب ترقب وصولهم . وهذا الأسلوب يؤدي إلى سرعة الكشف عن هؤلاء الأشخاص والامداد بالمعلومات المسجلة عنهم (١) .

---

(١) كان أول استخدام للحاسب الإلكتروني في التدريب عن طريق المباريات الإدارية في عام ١٩٥٦ . وقد استخدم جوائز (I.B.M. 650) لهذا الغرض . انظر : J. Kibbee, C. Craft and B. Nanus, Management Games. (N.Y.: Reinhold Publishing Co., 196), p. 7.

ويستخدم الآن نوع من الحاسبات الالكترونية ، التي تستعمل وتخزن البيانات والمعلومات الواردة من البنوك والشركات وجهات التوظيف ومصادر الدخل الأخرى . وهذه البيانات يتم مراجعتها الكترونيا على اقرارات الضرائب المقدمة من المولين للتأكد من صحتها . وباستخدام هذا الأسلوب المتطور في عمل ادارات الضرائب أصبح من الممكن الآن مراجعة جميع اقرارات الضرائب التي يقدمها المولون . أي أن المراجعة الآن تتم بنسبة ١٠٠٪ بفضل الحاسبات الالكترونية ، بعد أن كانت تقتصر عادة على عينة عشوائية لبعض اقرارات المولين ، أما معظم الاقرارات فكان من المتعذر عمليا مراجعتها (١) .

### الأجهزة الالكترونية ونظرية النظم العامة

ظهرت أخيرا في مجالات الفكر الإداري ردود فعل مضادة للاتجاهات الداعية الى : الشرنقة ، داخل المنظمات ، تلك الاتجاهات التي نعمتها الدعوة الى تقسيم العمل ، وافكار تايلور ، والاتجاه نحو التخصص ، والتي من نتائجها الاتجاهات الانعزالية بين الأقسام والوحدات المتخصصة داخل المنظمة الواحدة . وهذا اللون من الفكر الذي يطلق عليه « نظرية النظم العامة "General Systems Theory" ينطلق أساسا من نمر الوعي بأن المعرفة المتخصصة أن هي في واقعها الا جزء من كيان ضخم ، أجزاءه مترابطة ومتداخلة غير مستقلة أو منعزلة . ومن ثم فإن فهم أي مرحلة من مراحل

---

(١) أعلن د . مانفريد شربير مدير شرطة مدينة ميونيخ الألمانية عن نجاح استخدام أول حاسب الكتروني في دوائر الشرطة الألمانية في كشف الجرائم وضبط المجرمين والهاربين من وجه العدالة . وقال مدير الشرطة أن الحاسب الالكتروني ساعد على اكتشاف ما يقرب من ١٥٠٠ جريمة خلال خمسة أعوام ، ولقاء القبض على ٧٥٪ من الذي ارتكبوا هذه الجرائم بعد أن عجزت دوائر الشرطة والأمن الداخلي عن كشف أمرار هذه الجرائم . كذلك تمكن الحاسب الالكتروني من اكتشاف ٢٢٩ جريمة مرققة . و ٧٠ جريمة قتل أو تهديد بالقتل ، و ٢٨٩ حادثة مخالفة قانونية ، و ٥٦ حادث اغتداء على موظفين و ١٤ عملية تهريب . والغريب أن الجهاز الالكتروني لا يحتاج سوى القليل من المعلومات الواضحة عن الجريمة وبعض أوصاف مرتكبها مثل لون الشعر والطول والعلامات المميّزة .

انظر صلاح جلال : استخدام العقل الالكتروني في كشف الجرائم ، ، ( جريدة

الاهرام ، ١٩٧١/٨/٢٥ . ص ٢٠ ) .

التخصص وادارتها قد تعتمد على بيانات ومعلومات ومعرفة ومهارات تتصل بتخصصات أخرى . وقد أسهم في تنمية هذا الفكر ازدياد اليقين بأن المعرفة أصبحت شيئا مركبا ومعقدا ، وأن مقتضيات الأمور تتطلب منا أن نقتنبه دائما لادراك أى تشابه أو عموميات لها آثارها على عملنا وعمل المنظمات .

وبينما ظهرت حركة النظم العامة أولا بين المهندسين ، فإنها قد امتدت الى مجالات الفكر بين علماء الاجتماع وعلماء النفس . وقد انتشر هذا الانبعاث خلال الستينيات نتيجة تطورين هامين (١) :

الاول : تكنولوجيا المعلومات .

الثاني : تكنولوجيا الاتصالات .

ولسنا بحاجة لأن تؤكد الارتباط بين هذين التطورين . فالاتصالات في مفهومها وكعملية تتضمن انتاج وتوفير البيانات والمعلومات الضرورية ونقلها أو تبادلها وإذا عتبتا . والمعلومات من ناحية أخرى هي مادة الاتصالات وجوهرها .

### السيبرنطاقية "CYBERNETICS" (٢)

ظهرت حركة النظم العامة "General Systems Movement" مع ظهور ، السيبرنطاقية ، التي تعتمد على تكنولوجيا المعلومات . فقد أظهرها نوربرت فينر "Norbert Wiener" الذي وضع هذا المصطلح عنوانا لكتاب أصدره عام ١٩٤٧ وفيه عرف فينر ، السيبرنطاقية ، بأنها : علم التوجيه وعمليات الاتصال في الكائنات الحية وفي الآلات ، .

وقد يبدو هذا التعريف العام لأول وهلة غامضا ، ولا يضيف جديدا لغير المتخصص . ولكنه في الحقيقة ينطوي على معنى عميق ، لأنه يصف علما لم يعد من الممكن للإنسان أن يستغنى عنه - ككائن بيولوجي - لا يملك السيطرة

1. J. Pfiffner and Presthus: Op. Cit., p. 241.

2. Norbert Wiener: Cybernetics (N.Y.: John Wiley and Sons. Inc., 1943).

على زمانه ومكانه دون ابتداء الآلات تنهض بمهام التحكم والتوجيه بدلا عنه .  
فهل يملك الانسان مثلا بقدراته الذهنية المجردة اصدار تعليمات الى صاروخ  
ينطلق فى الفضاء على مسافة مئات الآلاف من الكيلومترات . وهل يستطيع  
ان ينفذ بمداركة ليرى بعينه ويلمس بأصابعه ما يجرى فى قلب نواة الذرة ؟

ان . السيبرنطاقية ، تجيب على مثل هذه التساؤلات والكثير غيرها .  
وهى واحدة من تلك الأساليب الحديثة التى لها اثر واضح على عمل  
المنظمات وادارتها وهى تحمل فى مضمونها الأجهزة الالكترونية المعقدة ،  
التي تتيح بطريقة اوتوماتيكية وباستمرار حساب ، ومراجعة ، وتصحيح  
العمليات التى تتم اياها . ولهذا السبب يطلق عليها « العقل المفكر » للمصنع  
الآلى .

وحينما وضع فينر هذا المصطلح ، كان يعالج بيانات فى مجالات  
الهندسة الكهربائية . ثم استخدمت افكاره بعد ذلك فى مجالات النظم  
الاجتماعية والادارية .

والفكرة الأساسية فى « السيبرنطاقية » هى ان البيانات ، والمعلومات .  
هى الوجه والمنظم الأساسى للسلوك ، سواء سلوك الآلة او الفرد . وان  
الرسالة هى الاشارة التى تثير وتحكم التصرفات داخل النظام القائم سواء  
فى المنظمة او الفرد ، وانه توجد ردود فعل او استجابات متبادلة للرسائل .  
والمثل الذى يوضح هذا المفهوم فى حياتنا اليومية العادية هو « الترموستات »  
او منظم الحرارة ، الذى توجد بداخله مقاومة تمكن من تنظيم درجة الحرارة  
تلقائيا رغم التغيير الذى يطرا عليها . وهذا مثل مبسط للغاية ، لان  
« الترموستات » نظام مغلق ومعزول عن المؤثرات الخارجية . بينما الادارة  
العامة على النقيض تتعامل مع نظم مفتوحة ، تتاثر بعوامل ومتغيرات لاحصر  
لها ، بما فى ذلك المشرعون ، والجماعات الضاغطة ، والظروف الاقتصادية  
والاجتماعية .

وعلى الرغم من ان « السيبرنطاقية » لا يمكن ان تكون بديلا للحكم  
الشخصى والتفكير الخلاق ، فانها يمكن ان تقوم بأداء عدد من المهام الذهنية  
الروتينية . وهى بذلك تعفى للعنصر البشرى منها ليتفرغ لمهام بناءة وخالقة .

فضلا عن هذا فانها يمكن ان تؤدي مهامها ووظيفية بسرعة خيالية لا قدرة للبشر عليها ، وبدقة متناهية ، وفي توقيت معلوم ، وبنفقات اقل مما يمكن ان يتكفله البشر .

ونخلص مما تقدم بان ، اسيرنظاقية ، تتضمن احلال الأجهزة الالكترونية محل الانسان في اجراء عمليات ذهنية تتصل بالحساب والمراجعة والتحكم والتوجيه . وهي بذلك تتضمن علم استخدام وتحديد وتصنيف واثراء قوانين الحركة التي تحكم نشاط الآلات والكائنات الحية ، كوسيلة لاختراع آلات تنهض بعمليات التوجيه الآلى ، وتملك القيام بوظائف فى بيئات مكانية وزمنية تحول حدود وكفاءات الانسان البيولوجية دون وصوله اليها او تكيفه معها مباشرة .

وفى عصر أصبحت الآلات فيه محل العمليات الذهنية والعقلية التى ينهض بها الانسان ، أصبح من المحتم على الانسان أن يوسع من مداركه وأن يزيد من استثمار ملكاته العقلية . وأصبح فى مسيس الحاجة الى ثقافة عامة ، لا تقتصر على تخصص بعينه ، والى تجديد معلوماته باستمرار ، والى مباشرة أعمال كثيرة التنوع . وبذلك يكتسب منهجا يؤهله للملاحقة التغيير المستمر ، ويجعله اكثر قدرة على رؤية المنظمة فى اطار فكرة النظم العامة .

#### ردود الفعل ، أو المعلومات المرتدة : "FEEDBACK"

وحيثما نناقش التطور الثانى فى حركة النظم العامة ، فجدده يهتم بعملية ردود الفعل أو المعلومات المرتدة "Feedback" خلال عملية الاتصالات . وهذا تعنى أساسا نقل الرسائل الى مراكز اتخاذ القرارات ، وتبادل وتفسير المعلومات والقرارات . وهذا العنصر بالذات يهم دارسى الإدارة لأنه يمكنهم من إعادة التفكير والتخطيط للتوصل بالبرامج وسير العمل والقرارات نتيجة للمعلومات الجديدة المرتدة .

وقد أصبح من الممكن عن طريق استخدام الأجهزة الالكترونية الخاصة بتشغيل البيانات "Electronic Data Processing" ، جمع وتخزين كميات ضخمة من البيانات والمعلومات التى يمكن تسجيلها . بحيث تعطينا

هذه الأجهزة ودودا على استفسارات بنفس السرعة التي تقع بها الأحداث .  
فيمكن مثلا للمسئول عن غرفة الدفاع الجوي أن يأخذ البيانات الضرورية  
عن أى طائرة تظهر على شاشة الرادار من الجهاز الإلكتروني الخاص بالدفاع  
الجوى فى نفس اللحظة التي يطلبها .

وهذا التطور فى نظم الاتصالات يرتبط بالتفسير البيولوجي الذي  
أفترضه فيفر (١) . فالخ فى جسم الانسان تحله باستمرار رسائل من أجزاء  
الجسم المختلفة . ولذلك فإن عملية الاتصالات عملية مستمرة فى الجهاز  
العصبي . وهي تتمثل فى رسائل متجهة الى المركز أو الهدف ، ورسائل  
للانجاز . وخلال ذلك تحدث عملية تكيف سريعة ومستمرة نتيجة للمعلومات  
الدقيقة والمتجددة .

والذي يحدث فى جسم الانسان يمكن أن ينطبق على التشغيل السليم  
للمنظمة . والفرق بينهما أن الجهاز العصبي داخل الجسم يعمل كشبكة  
اتصالات على درجة عالية وفائقة جدا من الدقة . بينما تعتبر الاتصالات داخل  
المنظمة بدائية بالنسبة له .

ونتيجة للتطور التكنولوجي خلال السنوات الأخيرة فى عملية تشغيل  
البيانات ، والقدرة المتزايدة على الاتصال السريع ، أصبح من الممكن استنباط  
نظم فعالة لتوفير ردود الفعل أو المعلومات المرتدة "Feedback" تقترب من  
تلك التي تعمل داخل الجسم البشري . وهذه النظم تحوى قنوات الاتصال  
اللازمة لنقل ردود الفعل أو المعلومات الجديدة المرتدة الى المراكز المعنية أو  
الخاصة باتخاذ القرارات (٢) .

---

1. Norbert Winer : The Human Use of Human Beings, (New York)  
Double Day and Company, Inc., 1954).

(٢) محمد فهمي أحمد : مشككت ، التنسيق والاتصالات ، القاهرة : معهد الادارة  
العامة ، برنامج القادة الاداريين ، ندرة فى ٢٢/٢/١٩٦٥ ) .

## أثر الحاسبات الالكترونية على الإدارة

مازال الأثر الكامل للحاسبات الالكترونية على الإدارة موضع الدراسة . وربما مضت بضعة سنوات أخرى قبل أن يتم تقييم هذا الأثر . ومع ذلك يمكن تأكيد عدد من الآثار التي تركها الحاسب الالكتروني على الإدارة العامة .

### أولا : فيما يتعلق بنظرية التنظيم :

أن دور الحاسب الالكتروني في الإدارة قد عزز الاتجاه نحو العودة للنظرية التقليدية في التنظيم . ففي مقدمة الاعتبارات الناجمة عن استخدامه تزايد الاهتمام بالتنظيم والبناء الرسمي للمنظمة .

ولذلك ظهرت اتجاهات حديثة تدعو الى تقدير النموذج التنظيمي المثالي الذي وضعه ماكس فيبر ، والى الاقتناع بالآراء التي سبق أن أبداه كل من جولييك وايرليك بصدد التنظيم الرسمي ومكوناته وخصائصه . ويقول دعاة العودة الى هذه النماذج أنها قد أحرزت انتصارات جعلتها تصمد في وجه الانتقادات التي وجهها اليها العلماء في مجال الدراسات السلوكية . وكان أساس النقد أن السلطة والنفوذ والتدرج الرئاسي أمور مشكوك فيها لارتباطها بالتنظيمات العسكرية والكتابية المعتمدة على التسلسل من أعلى .

وقد امتد هذا الاتجاه الناقدا الى أعمال تايلور والإدارة العلمية . ويؤمن أصحاب هذا الفكر بوجود ارتباط وثيق بين " التاييلوريزم " Taylorism وبين بحوث العمليات القائمة أصلا على استخدام الحاسب الالكتروني .

### ثانيا : آفاق جديدة في البحث :

كان من نتائج التوسع في استعمال الحاسبات الالكترونية ، توسعا هائلا في آفاق البحث العلمي . فالحاسب الالكتروني لم يعد يسجل المعلومات ويخترنها فحسب ، وإنما يقوم أيضا بعمليات التحليل الرياضي التي كانت تحتاج في الماضي الى أيام طويلة من عمليات الحساب اليدوي ، أو باستعمال الآلة الحاسبة المكتبية التقليدية . فهذه العمليات لم تعد تستغرق الآن أكثر من بضع ساعات . كذلك أصبح من الممكن الآن القيام بالعمليات التي كان



البحوث العلمية المفيدة ، وأصبح من الممكن إجراء الدراسات اننى تعتمد على

اماس هذا التطور يتركز فى قدرة الحاسب الالىكترونى على تناول اعداد لا حصر لها من المتغيرات . وبذلك أصبح عاملا حاسما فى إجراء بنعذر القيام بها من قبل واللى كانت تحتاج الى اعداد ضخمة من العاملين بيانات واحصاءات وفيرة فى زمن وجيز وبجهد محدود .

### ثالثا : اتخاذ القرارات :

نالت عملية اتخاذ القرارات عناية بالغة من علماء الاجتماع وعلماء الدراسات السلوكية خلال العشرين سنة الاخيرة . وقد تركز الاهتمام اخيرا على الدور الذى يمكن أن يؤديه الحاسب الالىكترونى فى عملية اتخاذ القرارات .

وقد أثبتت التجارب التى أجريت فى هذا الصدد أن الحاسب الالىكترونى قد حسن كثيرا من عملية اتخاذ القرارات فى بعض المنظمات . وأن تحسينات اكثر أهمية قد حدثت حينما ركزت الجهود على توفير أكبر قدر من البيانات التى يتطلبها القرار فى النموذج الذى يعمل عليه الحاسب . وكذلك استخدمت قدرة الحاسب على توفير البيانات الملائمة لاتخاذ القرار . وكانت مثل هذه البيانات من قبل اما مستحيلة تكنولوجيا ، أو كان الحصول عليها عملية غير اقتصادية (١) .

### رابعا : التغير فى الهيكل التنظيمى :

أدى استخدام الحاسب الالىكترونى فى بعض المنظمات الى نوع من التكامل التنظيمى ، نتيجة زيادة الفاعلية الادارية فى معالجة البيانات . وعلى سبيل المثال كانت احدى المنظمات لها ثلاثة أقسام وثلاثة سجلات للحفظ ، وباستخدام الحاسب الالىكترونى نجحت فى تجميع كل البيانات فى سجل واحد وأصبحت بذلك قادرة على القيام بكل العمل فى نطاق وحدة ادارية واحدة .

وكذلك فإن إحدى المؤسسات التي كان تنظيمها يحوى عددا من الأقسام موزعة في عديد من المناطق الجغرافية ، أصبحت بفضل استخدام الحاسب الإلكتروني - قادرة على أن تستغنى عن الأقسام الإقليمية ، وتتخذ القرارات مركزيا بسبب توفر البيانات الكاملة المتجددة لديها بالمركز .

وبتوقف حجم التغييرات التنظيمية نتيجة استعمال الحاسب الإلكتروني ، إلى درجة كبيرة على مدى التقدم في فن البرمجة وبناء النموذج . ويمكن أن نتوقع أنه كلما أمكن تطوير نماذج أكثر دقة وتكاملا في القرارات فإنه سوف يصاحبها ادماج في الوحدات التنظيمية وفي نفس الوقت كلما تحولت القرارات من المديرين إلى الحاسب ، كلما أصبح المديرون قادرين على توسيع نطاق إشرافهم وإدارة وحدات أكبر وأكثر تعقيدا .

#### خامسا : الاتجاه إلى المركزية :

من المعروف أنه في مقدمة دوافع الحركة نحو اللامركزية في الخمسينات ، صعوبة الإدارة المركزية عندما يتضخم حجم المنظمات ويتعقد . وقد أدى الحاسب الإلكتروني إلى إضعاف الحاجة إلى لامركزية اتخاذ القرارات بسبب قدرته الفائقة على تشغيل البيانات . ومن ثم توجد أمثلة في المنظمات التي استخدمته تعزز الرجوع إلى مركزية القرارات . مثال ذلك أن شركة تأمين كانت تتخذ قراراتها من قبل بشأن قيمة الوثائق الخاصة في المكاتب الفرعية ، ثم نقلت هذا العمل إلى المكاتب المركزية كما نقلت مؤسسة للبنوك جزءا من قرارات تقييم القروض من الفروع إلى البنك المركزي .

وتدل الأبحاث التي أجريت في هذا السدد على عدد من المؤسسات أنها قد تحولت تحولاً كبيراً نحو المركزية ، أو أنها استغنت عن تحول كبير نحو اللامركزية بسبب تزايد حجم العمل نظرا لاستخدام الحاسب الإلكتروني (١) .

ويبقى عدد من الباحثين أن استخدام الحاسب الإلكتروني سوف يؤدي إلى تحول الشكل الهرمي المألوف للمنظمات إلى شكل أشبه بالنساقوس ، نتيجة تغير الاتجاه في توزيع السلطة داخل المنظمة . وسوف تقل أعداد العاملين بمستويات القيادة الوسطى نتيجة الاتجاه المتزايد نحو الاعتماد على

الأجهزة الالكترونية فى عمليات الاتصال . والتجمع الذى سوف يتم عند قمة القيادة سوف يعكس سمتين هامتين (١) .

الأولى : الزيادة الواضحة فى اعداد العلميين والمهنيين والفنيين .  
الثانية : مناخ موائم للاعتماد المتزايد على الاستشارات التى يقدمها هؤلاء ، ورفضهم قبول أساليب السلطة التقليدية .

#### سادسا : قسم البيانات :

بالإضافة الى الأثر التنظيمى للحاسب الالكترونى ، فإن قسم البيانات يتعرض بالذات الى كثير من التغيير فى وضعه . فهو فى ظل الوضع العادى يتبع بصفة عامة نفس التقسيم التنظيمى الذى تتبعه الوظائف المساعدة الأخرى مثل الأفراد أو الشئون الادارية . ولكن مع استخدام الحاسب الالكترونى يتحمل قسم البيانات المسئولية عن تنسيق البيانات وتصميم نماذجها ، والتنسيق بين الأنشطة فى الوحدات الأخرى . وفى ظل هذه الواجبات الجديدة يسود الاتجاه نحو نقل قسم البيانات الى مستوى تنظيمى اعلى ، والى منه المزيد من الاستقلال .

#### سابعا : شئون الأفراد :

ان التغيير الأساسى الذى لحق ادارة القوى العاملة نتيجة استخدام الأجهزة الالكترونية ، يعكس الاتجاه المتزايد نحو نظام الصلاحية والجدارة "Meritocracy" . ذلك ان عصر الحاسبات الالكترونية و "السيبرنطاقية"، قد ساعد على اظهار مزيج متزايد يضم العاملين من المهنيين والفنيين والاداريين . والواضح ان الطلب على هذه الفئات يفرق العرض . كما ان مضمون الوظائف وواجباتها فى تغيير مستمر نتيجة حركة التغيير السريع التى يمر بها عالم اليوم . وهذا يعزز تزايد الطلب على الشبان نوى العقول المفكرة التى يمكنها مواجهة تحديات تطور تكنولوجيا دائم الحركة .

ولكن هل معنى هذا أن الأشخاص الذين يشغلون مناصب قيادية ادارية فى الوقت الحاضر ، يتختم عليهم أن يتحولوا الى التخصص فى تكنولوجيا الحاسبات الالكترونية ؟ لا نعتقد هذا ، لأن الصفات والخصائص والمهارات

القيادية ، والكريزماتية "Charismatic" التي تجعل من الرجال قادة سوف تبقى الحاجة اليها دائما ملحة بالرغم من التطور والتقدم التكنولوجي . ومع ذلك فمن الطبيعي كلما تعقدت ادارة المنظمات وتقدمت تكنولوجياها ، ان تتزايد الحاجة الى برامج تدريب وتنمية القادة بهدف ربطهم بحقائق التغيير المستمر من حولهم . وبذلك لا يفقد الاداريون مكانتهم او صلاحيتهم ، ويظلوا مرتبطين بالمناخ الذي تسود فيه مظاهر التقدم التكنولوجي .

لعل اهم تساؤل يرد الى الازهان في صدد استخدام الأجهزة الالكترونية هو : هل يؤدي استخدام هذه الأجهزة الى الاستغناء عن جانب من القوة البشرية القائمة بالعمل في الوقت الحاضر ؟

لقد كان هناك تخوف في بداية عصر استخدام الأجهزة الالكترونية من اثارها المرتبطة بالقرى العاملة ، والجوانب الاجتماعية والاقتصادية بصفة عامة . ومع ذلك فالواضح ان النتائج الاجتماعية والاقتصادية للأجهزة الالكترونية - مثل غيرها من التطورات التكنولوجية السابقة - لها جدواها واثارها الطيبة .

واستخدام الأجهزة الالكترونية لا يحقق فائضا في القوى البشرية او يؤدي الى ترفير جانب منها كما يعتقد البعض . والذي يحدث في معظم الحالات هو تحول في نوعية العمل الذي يؤديه الافراد الحاليون ، فيقوم جانب منهم بالتجهيز والتشغيل ، وجانب آخر بأعمال جديدة ذات طبيعة تحليلية لدراسة البيانات والاحصاءات وتحليلها واستخلاص النتائج .

### خاتمة :

نخلص من العرض السابق بأن الأجهزة الالكترونية ، وبصفة خاصة الحاسب الالكتروني ، لها اثارها على الادارة . هذه الآثار تتضح جليا في مجالات نظرية التنظيم ، والبناء التنظيمي ، والبحث العلمي ، واتخاذ القرارات ، والاتجاه الى المركزية ، وحجم وتبعية وحدة البيانات ، وشئون الافراد .

والتوقع ان استخدام هذه الأجهزة سوف يعفى القادة الاداريين من

عديد الأعمال العادية والمتكررة ، بما يمكنهم من استغلال وقتهم وطاقاتهم فى أمور على مستواهم . كذلك يؤدى الحاسب الالىكترونى دورا هاما معاونا لهؤلاء القادة فى اتخاذ القرارات ، والادارة بطريق الاستثناء بما يجعلهم يركزون اهتمامهم على الأمور الأكثر أهمية والتي هى من صميم اختصاصهم فعلا .

ويثور التساؤل عن مدى ما يمكن أن يؤدى اليه استخدام الحاسبات الالىكترونية فى تنمية وسيطرة فئة جديدة متخصصة فى هذا النوع من العمل . يطلق عليها ، الكومبيوتروقراطية "Computocracy" ، وهذه الفئة تحتكر المعلومات الهامة فى مجال استخدام الحاسبات الالىكترونية وتشغيلها ، ولديها معظم أسرار المهنة ، وتجعل من الصعب على غير المتخصصين الدخول الى دائرتها (١) .

والذى نلمسه فى الحياة العملية أن من يتحكم فى نظام البيانات والمعلومات ، يستطيع الى حد كبير أن يؤثر فى القرارات التى تتخذ من طريق استخدام نوع وحجم البيانات التى تقدم وجهة نظر معينة أو أخرى . والوضع هنا لا يختلف فى حالة استخدام الحاسب الالىكترونى عنه فى الحالات التى تستخدم فيها النظم العادية لحفظ البيانات وتنظيمها ، رغم أن النتائج فى الحالة الأولى قد تكون أكثر وقعا وتأثيرا على من يتخذ القرار (٢) .

والأمر الذى نريد أن نؤكد فى النهاية هو أن استخدام الحاسبات الالىكترونية لن يكون بديلا عن العقل البشرى . فالحاسب الالىكترونى أشبه بعقل غاية فى الدقة والغباء ، بينما العقل البشرى غاية فى الذكاء . وأن كانت تنقصه الدقة . وستظل سيادة الإنسان على الحاسبات الالىكترونية وسيظل

- 
1. Larry E. Griemer, D.P. Leith and L. B. Barnes : "Putting Judgment Back Into Decisions", (Harvard Business-Review, March—April, 1970), p. 67.

(٢) محمد سعيد أحمد : « الظواهر التنظيمية لاستخدام الحاسب الالىكترونى » مجلة الادارة ، ( القاهرة : اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧١ ) ، ص ٩٧ - ١٠٣ .

هو المبدع والمطور لها . وهو الذى يمدّها بالبيانات ، ويحدد البسائط ،  
ما بقيت هناك فرصة لتأثير السياسة والحضارة والقيم المختلفة ، وغيرها  
من المتغيرات التى تمثل الجانب المعنوى غير الكمي والتى لم يمكن حتى الآن  
ترجمتها الى ارقام .

## الفصل السادس

# إدارة التنمية

عام :

بدأ مفهوم إدارة التنمية يتحدد حينما أخذ هذا الاتجاه فى الإدارة يتضح كمجال متخصص نتيجة الاهتمام بإدارة مشروعات التنمية بدول العالم الثالث . فقد ألفت معظم هذه الدول - اثر استقلالها - بثقلها فى اتجاه التنمية القومية الشاملة . وكان من نتائج الاستقلال أن نزحت أعداد كبيرة من الكوادر الإدارية الاستعمارية عن هذه البلاد . وقد بادرت الأمم المتحدة والمنظمات الدولية فى كثير من الحالات بإيفاد خبراءها فى الإدارة والتنظيم الى عدد من هذه الدول للمعاونة فى انشاء وتطوير نظمها الإدارية ، والاسهام فى إدارة بعض المرافق العامة ومشروعات التنمية . وقد كان لهؤلاء الخبراء فضل استظهار هذا المجال من مجالات الإدارة (١) .

---

(١) يقرر رجز أن بداية اهتمامه بإدارة التنمية كانت فى عام ١٩٥٦ ، حين اطلع على تقارير البنك الدولى عن عملياته فى بعض الدول النامية ، ولاحظ من خلال هذه التقارير أهمية دور الإدارة فى عملية التنمية .

وعلى الرغم من أن إدارة التنمية ليست مفهوما معقدا أو جديدا إلا أنها مع ذلك تصادف بعض اللبس وعدم التحديد . ولعل في مقدمة الأسباب التي تدعو لذلك اتجاه الكثيرين الى التفكير في أن إدارة التنمية تعنى إدارة المنظمات الاقتصادية الجديدة التي صاحبت حركة التغيير الاجتماعى السريع، والمسئولة عن التنمية الاقتصادية فى المجتمع .

والحقيقة أن هذا المفهوم فى إدارة التنمية قاصر ومحدود . فإدارة التنمية - من وجهة نظرنا - تختص بكل أوجه النشاط التى تسهم فى تغيير وتطوير واقع المجتمعات النامية ، سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو حضارية . وهذا فى تقديرنا هو المفهوم الحضارى الشامل للتنمية . والتنمية فى إطار هذا المفهوم تعنى الجهود الموجهة لحدوث التغيير وتحقيق النهضة الشاملة . وهى عملية يتم بموجبها الانتقال من وضع « متخلف » الى وضع « متقدم » . وكذلك فهى عملية مركبة لا يشكل الوضع الاقتصادى سوى جانبا واحدا من جوانبها .

وتأسيسا على ما تقدم ، فإن إدارة التنمية تعنى إدارة التغيير ، أو بمعنى أكثر تحديدا إدارة كافة أوجه النشاط والخدمات والانتاج وغير ذلك من المنظمات التى تسهم بصورة أو أخرى فى عمليات التنمية القومية الشاملة بجوانبها السياسية والاجتماعية والاقتصادية . وهى بذلك ترتبط ارتباطا منطقيا ووظيفيا بالتخطيط القومى الشامل . ذلك أن التخطيط القومى الشامل وإدارة التنمية انما يهدفان الى أحداث التغيير فى صورته المختلفة، الأول عن طريق النظرة المستقبلية والتنبؤ ووضع الخطط ، والثانية عن طريق ترجمة هذه الخطط الى واقع ملموس .

وهذا المفهوم فى إدارة التنمية يوضح جانبا هاما فى علاقة مشروعات التنمية الجديدة بالأجهزة الحكومية التقليدية ، وارتباط عملية إدارة هذه المشروعات بالعملية الادارية على مستوى الدولة ، وخاصة فيما يتعلق بالجوانب التشريعية والتنظيمية والمالية . وما يمكن أن يترتب على هذه العلاقة من نتائج ومشكلات تتصل بالتخطيط واتخاذ القرارات والسلطة والمسئولية والرقابة وحرية الحركة والحوافز ، وما الى ذلك .



### أهمية إدارة التنمية :

كثيرا ما تعتقد الدول النامية أن الصعوبة الرئيسية التي تقف في سبيل تقدمها هي عدم توافر المال الكافي لعمليات التنمية . ولكن التجارب العملية . والملاحظات والشواهد في كثير من الدول النامية تؤكد أن الصعوبة الرئيسية في سبيل التنمية لا تكمن في عدم توفر القدر الكافي من المال ، بقدر ما تكمن أساسا في عدم توفر القدر الكافي من الكفاية الإدارية والقدرة على إدارة المشروعات بنجاح .

إن المال يمكن تدبيره بطريقة أو أخرى ، ولكن الإدارة السليمة الرشيدة التي تستطيع أن تجعل من المشروعات التي تنطو بها مشروعات ناجحة ومتطورة ، الإدارة التي تعرف كيف تخطط وتنظم وتنفذ وتتابع وتقيم ، الإدارة التي تحسن قيادة العاملين والتنسيق بين جهودهم وتشعرهم بأهميتهم ، الإدارة على مستوى الوحدة والقسم والمشروع والقطاع والدولة ... هي العنصر النادر الذي يجب العمل على توفيره وتنميته ورفع مستواه من أجل تنمية قومية سريعة وشاملة .

ويقول الدكتور عبد المنعم القيسوني في هذا الصدد :

« لقد رأيت رؤية العين دولا نامية تتفق الملايين لاقامة المشروعات ، ولاستيراد أحدث الآلات والمعدات ، ثم تعجز عن إدارة المشروعات لعدم توافر الإدارة السليمة القادرة الواعية . ورأيت أيضا دولا نامية أخرى يقل ما تنفقه من أموال على المشروعات الجديدة ، ولكنها تنجح في تنفيذها وفي تحقيق أهدافها بسبب الإدارة السليمة . ولاشك أن المجموعة الأولى من الدول تجد بعد قليل أن ما كانت تملكه من أموال قد استنزفت في مشروعات لا تجنى منها غير الخسائر المتلاحقة ، في حين أن المجموعة الثانية من الدول أصبحت تسير بخطى ثابتة وبسرعة متزايدة نحو التقدم والنمو ، وأصبحت أقدر من ذي قبل على الانتاج والادخار وتدبير الموارد المتزايدة لتمويل التنمية ، (١) .

(١) عبد المنعم القيسوني : « أهمية الإدارة السليمة من أجل التنمية » ، ( القاهرة : اتحاد جمعيات التنمية الإدارية ، مجلة الإدارة ، العدد الثاني ، أكتوبر ١٩٧٠ ) ، ص ١٨ .

وهكذا نجد أن التنمية فى أى مجتمع يمر بمرحلة التحول الى مجتمع نام وعصرى تعتمد أساسا على الادارة العصرية . وبدون الادارة لا يمكن أن تتحقق التنمية . فالدولة النامية لا تنمو فى الواقع تلقائيا ، بمعنى أن التنمية لا تحقق نفسها بنفسها ، وانما تعتمد على نظام ادارى متكامل وفعال . وكلما كان هذا النظام متطورا وكفؤا كلما كانت فرص تحقيق التنمية قريبة المنال .

وبالرغم من أن هذه الحقيقة واضحة تماما ، الا أن ادراكنا لأهميتها ما زال قاصرا ، وما زلنا فى حاجة لاستيعابها جيدا ، والى مضاعفة الجهود التى تبذل من أجل توفير نظام ادارى حركى « ديناميكى » متطور ، ما دمنا راغبين بشكل قوى وواضح فى الوصول الى مستوى أكثر مناسبة للمعيشة وللأحوال الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

وهذا الاتجاه فى النظر الى العلاقة بين الادارة والتنمية أمكن ادراكه فى الدول المتقدمة . فهناك علاقة مباشرة ودائمة بين حدوث التنمية وبين جهود الادارة فى تلك المجتمعات ، بصرف النظر عن هوية النظام أو المذهب - الأيديولوجية - الذى تعتنقه الدولة . ولهذا فإن نوع الاقتناع الذى نعيش معه بالنظر الى التنمية على أنها مشكلة اقتصادية بحتة يجب مراجعته حتى تتسق أفكارنا مع الواقع .

ان دعوى التنمية قد بدأت تنتشر منذ الخمسينات بين دول قارات آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ودول أوروبا الفقيرة ، آملة أن توفر لشعوبها تعليما أحسن ، وصحة أفضل ، ومسكنا أنسب ، واتصالات ووسائل انتقال أكفأ وأرخص ، واحلالا للجهد الآلى محل الجهد البشرى ، وتنوعا متعددًا للسلع والخدمات المتاحة بالنوع والكم والزمان والمكان والسعر المناسب ، والبحث عن المكانة والقوة والنفوذ والكرامة بين شعوب الأرض . والشعوب التى ترغب فى كل ذلك وفى أقصر وقت ، وعلى مستوى يقارب مستوى دول أوروبا الغربية ، لابد أنها تقدر أن عملية التنمية ليست فقط مالا ومعلومات تكنولوجية يمكن استيراد معظمها من الخارج ، توضع فى آلة سحرية لتخرج من الطرف الآخر كما لا ينتهى من طعام وشراب وملبس ومدارس ومستشفيات وطرق وموان وسفن .. الخ .

فعملية التنمية تقوم على العزم والجهد والاخلاص والادارة الرشيدة ، وفهم لضرورات حتمية لا مجال فيها لكسب سهل . وهى تستهدف تغييرا جذريا لكل ما كان سببا للتخلف . والعون من الخارج لا يصنع التقدم ولكنه قد يساعد عليه . وعلى ذلك فان التقدم لن يتم الا بزيادة الانتاج . كما أن الموارد المحدودة للدول النامية لا تحتمل أن تكون محلا للاهدار ، والانفاق العام مثل الانفاق الخاص ينبغي أن يكون موضع قياس متكافئ . كذلك فان عددا كبيرا من قيم هذه المجتمعات وعاداتها وطريقة تفكيرها وأدائها للعمل، مما لا يتفق وخطط التنمية ، لابد وأن تتغير (١) .

واحدى النتائج المباشرة لعملية التنمية هى انفتاح الشهية على المزيد منها ، وما يترتب على ذلك من الانفجار فى الاستهلاك . وانسان العصر الحديث ، نتيجة التقدم الحضارى ، قد تحول الى انسان استهلاكى . وأصبح مقياس الحياة لديه يقوم بما يستهلكه ، مستوى المعيشة يتحدد بما يستهلكه الفرد ، نظام المجتمع ومستواه وطبيعته فيها هذا العنصر الاستهلاكى . والانسان يستهلك من المواد ومن السلع ومن الخدمات الكثير ، وكلما زاد الاستهلاك الفردى ارتفع فى تقديرنا مستوى المعيشة ومستوى الدولة التى يعيش فيها . بل أن النظرة الى الحياة تكاد تكون نظرة موجهة نحو الاستهلاك (٢) .

ولا نعتقد أن هذه الظاهرة - ظاهرة الانفجار الاستهلاكى - كانت موجودة بنفس الدرجة فى الأجيال الماضية أو فى الحضارات السابقة على الحضارة الحالية . وهى فى ازدياد مستمر وقيم الحياة كلها تكاد تكون مستمدة قياسيا - الى حد كبير - من الرغبة فى الاستهلاك ومن القدرة على تحقيق هذه الرغبة . وهذا المظهر نجده فى المجتمعات المتقدمة والمجتمعات الأقل تقدما . وهكذا أصبح مقياس التقدم يعتمد اليوم على عنصر الاستهلاك . بل ان تعريف التقدم فى بعض الدول يعبر عنه فى يسر وسهولة بأرقام ، هذه الأرقام تكاد تكون كلها أرقاما استهلاكية .

---

(١) محمد حسن يس : جوانب من مشكلة ادارة التنمية ، ( القاهرة : العهد القومى للإدارة العليا ، ١٩٦٩ ) ، ص ١٠ - ١٢ .

(٢) ابراهيم حلمى عبد الرحمن : التخطيط ، فحواد ، ومبنياد ، وجدواه ، ( القاهرة : معهد الدراسات والبحوث الاحصائية ومركز الحساب العلمى ، عام ١٩٧٢ ، محاضرة ألقى فى افتتاح الموسم الثقافى ١٩٧١/١٢/٢١ ) ، ص ٥ .

ومن ناحية أخرى فإنه خلال هذه الفترة من التاريخ • ينمو عدد السكان بمجتمعات الدول النامية بمعدلات متزايدة محيرة ومقلقة ، وتبلغ نسبتها فى بعض الدول ٢٪ تقريبا ، أو خمسة أطفال جدد كل دقيقتين • ويبدى المواطنون فى هذه المجتمعات بأعداد كبيرة رغبتهم فى الحصول على المزيد من الخدمات العامة • مثلما يعبرون عن عدم الرضا عن سير ما هو متاح منها • ووجهة نظرهم فى أغلب الأحيان ، أن الحكومة تعد بالكثير ثم لا تنفذ سوى القليل • ويكمن الخطر فى أن مشاعر عدم الرضا عن الخدمات، والتطلع المستمر الى المزيد منها قد تتحول الى احساس ضخم وباق من فقدان الثقة •

وهذه أيضا مشكلة ادارية • ذلك أن الحكومات بالدول النامية هي المسئولة عن القيام بالدور القيادى فى مجتمعاتها • وعليها فى ذلك أن تشبع حاجات الناس - التى لا تشبع - الى التعليم والعلاج والاسكان والأمن والتنقل والرعاية الاجتماعية والغذاء والكساء • الخ • وقيام الحكومة بهذه المهام ليس أمرا اختياريا ، ولكنه ضرورة والتزام ، وربما لا تؤدي هذا الدور عن عقيدة بقدر ما تؤديه عن حاجة ملحة يفرضها واقع النمو والتقدم والتحضر • ومع الانفجار فى تطلعات الناس ورغبتهم فى الحصول على خدمات أفضل وأكثر ، يتحتم على أجهزة الدولة - مركزية ومحلية - أن تعمل فى سياق مع الزمن ، وفى اطار امكانيات محدودة للسيطرة على مشكلات الخدمات وحصرها فى حيز ضيق ، قبل أن تحاول حل هذه المشكلات نهائيا لو أنها استطاعت أن توفر الحل •

ويمكن أن نحدد الأفكار التى عرضناها فى الصفحات السابقة فى الحقائق التالية :

أولا : أن كيان الدولة السياسى فى العصر الحديث أصبح مرتبطا الى حد كبير بالدور الذى يمكن أن تؤديه الادارة بنجاح فى المجتمع •

ثانيا : أن الادارة فى الدولة عامة أصبحت مسئولة عن اشباع التطلع الاستهلاكى للجماهير • وسعى الادارة الى تحقيق ذلك يمثل أيضا سعيا نحو التصنيع والزراعة •

ثالثا : أن الإدارة العامة فى الدول النامية هى المسئولة عن توفير الخدمات العامة الضرورية لأعداد متزايدة من المواطنين ، وهذه الخدمات أصبحت عنصرا هاما من عناصر العلاقة بين الحاكم والمحكوم .

### نظرة على الموضوع فى مصر :

أن كل هذه الملاحظات العامة عن العلاقة بين الإدارة والتنمية تصدق على واقعنا فى مصر . فالملاحظ منذ بداية الستينات أن مصر شهدت تحولا واضحا فى الدور الذى تؤديه الإدارة ، إذ كانت هذه الفترة سنوات هامة فى تاريخ مصر وفى مصير الإدارة بها . ولقد صدر خلالها عدد من الوثائق الأساسية التى تحدد منهاجا فكريا وأهدافا واضحة للعمل الوطنى ، أهمها صدور قوانين يوليو ١٩٦١ الاشتراكية ، والميثاق ، وبيان ٣٠ مارس ، والدستور الدائم لجمهورية مصر العربية ، وبرنامج العمل الوطنى ، وورقة أكتوبر .

كما شهدت عددا من التحولات الأساسية فى تركيب ووظائف التنظيم الاجتماعى ، وظهور الجديد من المنظمات السياسية والحكومية والاقتصادية والإدارية . وحفلت هذه الفترة أيضا بمحاولات الإصلاح الإدارى ومؤتمراته والتنظيم وإعادة التنظيم ، وتطور التشريعات الخاصة بتنظيم العمل والعاملين والاتجاه بنقل واضح نحو الترشيح والتدريب وتنمية كبار المنفذين (١) .

ومن الثابت أن هناك علاقة واضحة المعالم بين أجهزة الإدارة التى أخذت على عاتقها مسئولية أحداث التغيير وتحقيق أهداف التنمية القومية ، وبين المجتمع الذى تتمثل فيه عناصر القوى الضاغطة على هذا الجهاز ، والتى من بينها المنظمات الجديدة التى ظهرت على أرض مصر ، وكذلك كافة العوامل والظروف والمؤثرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتدخلة فى الموقف ، والقوى الضاغطة التى وصفت فى فترة من الفترات بالقوى

---

(١) صدور مجموعة قوانين إعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٧١ . ومن بينها القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ بنظام الحكم المحلى ، والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة ، والقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بإصدار نظام العاملين بالقطاع العام ، والقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧١ بشأن تعديل بعض أحكام قوانين المعاشات المدنية .

الرجعية ، وفى فترة أخرى بالثورة المضادة ، وفى فترة لاحقة بمراكز القوى .

ومن الثابت أيضا أن السياسات الجيدة يمكن أن تفشل فى ظل الإدارة السيئة ، وأن السياسات الضعيفة يمكن انقاذها بواسطة المديرين الأكفاء . وما من شك فى أن مستقبل التحرك بمصر من نطاق العالم النامى الى نطاق العالم المتقدم انما يتركز فى أيدي أولئك الرجال والنساء الذين يعملون فى ادارة المجتمع فى كل قطاعاته ، ويخططون ، ويتخذون القرارات ، وينسقون الأعمال ، ويراقبون تنفيذها ويتأكدون من تحقيق الأهداف .

وعلىنا أن نواجه هذه المهمة ونتصدى لها . علينا أن نكرس جهودنا لمنح ادارة أمورنا أفضل الفرص . وفى تقديرنا أن هذه الغاية يمكن أن تتحقق بأسلوب أمثل اذا ما ركزنا أكثر فأكثر وبجهد متزايد على الاهتمام بدراسة الادارة العامة فى النظرية والتطبيق . وهو اتجاه أخذ ينتشر فى جميع دول العالم ، ولم يقتصر على ما تقدمه معاهد الادارة من برامج ، بل دخلت دراسات الادارة العامة الكثير من الكليات النظرية والعملية فى بعض الدول ، مثل كليات الحقوق والخدمة الاجتماعية والاعلام والهندسة والزراعة والطب ، وأنشأت بعض الجامعات دراسات عليا فى الادارة العامة توصل للحصول على درجتى الماجستير والدكتوراه .

### خطة التنمية القومية :

لقد بدأت الستينات وهناك خطة محددة وواضحة للتنمية القومية هدفها مضاعفة الدخل القومى فى عشر سنوات ، وتنقسم الى مرحلتين أو خطتين خمسينيتين وكانت عناصر الخطة تتناول الانتاج القومى والدخل ، والاستهلاك والادخار ، والاستثمار ، والعمالة . ومع ذلك فان أهداف هذه الخطة لم تكن اقتصادية فقط . فهى لم تستهدف اقامة هيكل صناعى متكامل ، أو هيكل جديد للاقتصاد القومى تريد فيه الأهمية النسبية للصناعة فحسب ، ولم تركز على زيادة الثروة القومية سواء كان مصدرها الزراعة أو الصناعة أو التعدين وحدها .

لم يكن هذا وحده هو الهدف . بل كانت هناك أهداف اجتماعية هامة،

أبرزها ما أعلن وقتئذ من الرغبة فى تقليل التفاوت فى الثروات والدخول وتوفير العمل المثمر لكل مواطن قادر عليه وراغب فيه . ومن هذه الأهداف نلاحظ أن قضية تحسين الأحوال الاجتماعية ورفع مستوى معيشة الفرد قضية أساسية . ولم يكن كسب أجهزة الإدارة لهذه القضية أمرا سهلا .

فمفهوم مضاعفة الدخل القومى كل عشر سنوات ، وهو الهدف العام لخطة التنمية ، إذا كان لا يعنى بالنسبة لكل فرد الا حصوله تباعا وباستمرار على ضعف ما كان يحصل عليه من سلع وخدمات ، فان قصور الجانب التنفيذى لعملية التنمية عن أن يمكن للفرد - كمستهلك - بطريقة محسوسة أن يحقق ذلك ، لن يقابله الا تقاعس هذا الفرد - كمنتج - عن أن يتفاعل مع الهدف ، مما يترتب عليه انقسام فى شخصية المجتمع . ويترك القيادات السياسية تعمل فى شبه فراغ بعيدا عن اهتمامات الجماهير (١) .

#### أربعة حروب :

لقد كانت أعظم القوى التى تحدد فلسفة عمل الإدارة فى مصر هى تلك الرغبة القوية فى احداث التنمية القومية الشاملة ، وإيقاف زحف الفقر والجهل والمرض ، وقهر التخلف ، والانطلاق نحو تحسين الظروف والأحوال الاجتماعية والحضارية والاقتصادية للملايين المواطنين . على أن الرغبة فى التنمية وتحقيق النهضة لم تكن وحدها أعظم القوى المؤثرة فى الإدارة ببلدنا . فالى جانب الاصرار على التنمية ، فان دور الإدارة قد عظم بسبب الظروف غير العادية وغير العادلة التى مرت بها مصر وهى ظروف الحرب .

ففى خلال تسعة عشرة عاما - منذ عدوان ١٩٥٦ - تعرضت مصر لثلاث حروب على أرضها ، وخاضت حربا فى اليمن . وكان عليها فى كل من هذه الحروب الأربعة أن توجه مواردها وجهودها ، وتعبء كافة امكاناتها وقواتها ، وأن تضع ميزانيتها فى خدمة المعركة .

وقد شكلت حرب اليمن عبئا واضحا على الاقتصاد القومى - فبعد أن كانت اعتمادات الدفاع والأمن والعدالة فى عام ١٩٦١/١٩٦٢ حوالى ١٢٠ مليوناً من الجنيهات ( انفاق فعلى ) ، وصل الانفاق على القوات المسلحة

---

(١) محمد حسن يس : المرجع السابق ، ص ١٢ .

وحدها فى العام التالى ١٢٦٥ مليوناً ، وفى العام الثالث ١٩٦٤/٦٣ حوالى ١٧٧ مليوناً ، وفى عام ١٩٦٥/٦٤ حوالى ١٨٠٥ مليوناً من الجنيهاً (١) .

وقبل أن تنتهى حرب اليمن تماماً وتعود القوات المصرية الى الوطن ، وقعت حرب يونيو ١٩٦٧ ، وكانت النتائج الاقتصادية لها بالغة التكلفة .  
فقد بلغ الانفاق على الحرب منذ ذلك التاريخ وحتى عام ١٩٧٢ قرابة أربعة الاف مليوناً من الجنيهاً .

ولم يكن هذا من وجهة نظر الادارة مجرد عبء مالى يتحمله الاقتصاد القومى أو تتحمله الموازنة العامة ، لكنه كان أكثر من ذلك . فقد رتبت الحرب أعباء جديدة على أجهزة الدولة الادارية أبرزها .

١ - توفير الاحتياجات الأساسية للشعب والجيش طوال فترة الحرب وفى ظل ظروف غير مستقرة .

٢ - مواجهة الأعباء التى تتطلبها اعانة ورعاية المهجرين من محافظات القناة والقيام على رعاية أسر المجندين والشهداء وضحايا الحرب .

٣ - الاعداد المتواصل للحرب ليس على النطاق العسكرى فحسب وإنما على النطاق المدنى أيضاً . ابتداء من اعداد الدولة للحرب ودعم الجبهة الداخلية ، الى توفير كافة متطلبات المعركة فى كافة المجالات .

٤ - أداء الخدمات الجماهيرية تحت تأثير عاملين : ضغط الانفاق بشكل عام ، وعدم توفير استثمارات جديدة كافية للخدمات .

٥ - الاستغناء عن أى عدد من العاملين تطلبهم القوات المسلحة وأداء العمل مما يتوفر من أيدي عاملة .

وهكذا ، وأمام تحدى العدوان المتكرر ، واغتصاب الأرض العربية ، والافتراء على حقوق الشعب الفلسطينى ، كان على الادارة فى مصر أن

---

(١) فى عام ١٩٧٥ . اختصت ميزانية الامن القومى فى الولايات المتحدة بثلاثة أخماس ميزانية الحكومة الاتحادية . وبلغ عدد العاملين المدنيين بوزارة الدفاع الامريكية نصف عدد العاملين بجميع أجهزة الدولة بالحكومة الاتحادية .



تضع اعداد الدولة للحرب عند قمة قائمة مهامها وأن تواجه الجزء الأكبر من الموارد المتاحة صوب الاتفاق العسكرى ٠٠٠ ولم يكن أمامها الخيار . وفى غضون هذه الحقبة تعرضت الادارة المصرية للعديد من المواقف الصعبة والكثير من التساؤلا عن مدى صلاحيتها وكفاءتها . بل انها لم تسلم من حملات النقد والاثهام بالتخلف والقصور والجمود . وكان من بين ما كتب عنها أنها « متخلفة عن المجتمع » (١) . وأرجع هذا الرأى الى أسباب مختلفة ، من بينها أن خطوات التغير الاجتماعى قد سارت بخطى سريعة أدت الى تغيير العلاقات والأفكار والنظم الاجتماعية ، فى الوقت الذى ظل جهاز الادارة العامة فيه يعانى من المشكلات والظواهر الادارية والتنظيمية المرضية . دون أن تسير عمليات الاصلاح والتطوير فيه سرعة التغير الاجتماعى .

وتبدو وجهة نظر أخرى من خلال تقرير لجنة دراسة تنظيم الجهاز الادارى للدولة عام ١٩٦٧ . فقد جاء فى هذا التقرير ما يلى : -

« لقد ترتب على التطور الجذرى لوظيفة الحكومة فى مصر منذ قيام الثورة ، نتيجة للانتقال الى المجتمع والبيئة الحضارية من جانب ، والأخذ بالنظام الاشتراكى الديمقراطى كحل حتمى لمشاكل مجتمعنا المتطور من جانب آخر ، أن ألقيت أعباء ومسئوليات متزايدة على الجهاز الادارى للدولة ، الا أنه لم يتمكن من ملاحقة هذه التطورات السريعة والعميقة بالفاعلية اللازمة ، مما أدى الى قصوره عن القيام بدوره فى مواجهة المصاعب واقتراح الخطط المناسبة لعلاجها بكفاية » (٢) .

ولم يغفل برنامج العمل الوطنى المقدم من الرئيس أنور السادات فى يولييه سنة ١٩٧١ الاشارة الى وضع جهاز الدولة وحاجته الى الاصلاح والتطوير . فقد أوضح البرنامج أن لجهاز الدولة دورا هاما فى عملية التنمية ، وأن السياسة الجديدة تعنى أن تكون جميع الأجهزة التنفيذية خادمة للجماهير . وأوضح للبيان أنه فى بلاد كمصر نشأ فيها جهاز الدولة منذ آلاف

---

(١) على كامل بدران : المجلة المصرية للعلوم السياسية ، ( اغسطس ١٩٦٥ ) ،

ص ٢٩ - ٢٨ .

(٢) تقرير لجنة دراسة النظام الادارى للدولة ، مؤتمر القادة الاداريين (القاهرة :

لجنة برامج القادة الاداريين ، ديسمبر ١٩٦٧ - فبراير ١٩٦٨ ) .

السنيين وتربى فى ظل علاقات غير طبيعية وتبعية لمختلف انواع الاستعمار ، لابد من عمل ثورى منظم ومحدد يتناول الظاهرة من جذورها ، فيعيد تنظيم الادارة الحكومية كلها . وأكد البيان على أن وضع أجهزة الدولة فى خدمة الشعب لا يمكن أن يتأكد بدون تحقيق رقابة الجماهير عليها . كما يجب أن تفتح الأبواب لتولى المناصب القيادية الهامة أمام العناصر الشابة المثقفة (١) .

**العودة للخطة الخمسية :**

جاءت الخطة الخمسية ١٩٨٠/٧٦ بداية الاتجاه الجاد لاستثمار عطاء حرب أكتوبر ١٩٧٣ . وكانت بداية محاولة الافلات من الأزمة الاقتصادية التى واجهت اقتصاد مصر بعد سنوات مضيئة أعقبت نكسة ١٩٦٧ ، وما صاحبها من استنزاف شاق لكل الموارد والامكانيات . وكانت هذه الخطة هى منطلق سياسة الانفتاح الاقتصادى وما صاحبها من اعادة تنظيم القطاع العام ، ومحاولة التطوير والاصلاح الادارى وترشيد العمالة .

وفى عام ١٩٧٨ أقر مجلس الشعب الخطة الخمسية ١٩٨٢/٧٨ للتنمية الاجتماعية والاقتصادية . وقد ارتبطت هذه الخطة لأول مرة بمجموعة من السياسات تسعى لخلق مجتمع سياسى واجتماعى مستقر .

وفى مواجهة سياسة الانفتاح ، ومع بداية تطبيقها ، بدا واضحا أن اوضاع الجهاز الحكومى التقليدى مرتبكة ومنهكة ، وأن معظم الخدمات التى يؤديها متداعية ومهلهلة وخاصة خدمات النقل والمواصلات والاتصالات والفنادق والاسكان . وكان جليا أنها عاجزة عن مجابهة الموقف . وهكذا ارتبط نجاح التخطيط الاقتصادى فى المقام الأول بمدى كفاءة ادارة عمليات الانفتاح والاستثمار وكفاءة ادارة الخدمات التى تتصل بتنفيذ هذه السياسة .

وهكذا وجد الجهاز الادارى نفسه أمام متغيرات جديدة تفرض عليه العمل فى ظل مناخ مختلف . فقد كان عليه أن يعطى ثقلا أكبر لعملية التخطيط ، عاملا على تنمية الوعي بحتميته وأهميته ، ومشاركاً فى وضع الخطة والمواءمة بين الامكانيات المحدودة والأهداف الطموحة ، وتحمل مسؤوليات التنفيذ وتحدياته ومشكلاته ، والاهتمام بمتابعة الخطة ورقابة التنفيذ وتقييم النتائج .

---

(١) وزارة الاعلام ، هيئة الاستعلامات : برنامج العمل الوطنى ، ( القاهرة :

مطابع هيئة الاستعلامات ، ١٩٧١ ) . ص ٤١ .

## الإدارة بالأهداف والنتائج كوسيلة من وسائل إدارة التنمية

### تقديم :

تعد الإدارة بالأهداف والنتائج أسلوباً فعالاً ومنهجاً متكاملًا أثبتت فاعليته في تنشيط عملية إدارة مشروعات التنمية ، وتحسين عملية التخطيط والرقابة ، وتعزيز العلاقات بين المديرين والرؤساء والمؤسسين ، وازدهار الروح المعنوية ، والارتقاء بمستوى الأداء (١) . وهذا الأسلوب في الإدارة يختلف عن الأسلوب التقليدي السائد والذي يمكن أن نطلق عليه « أسلوب إدارة المصلحة الحكومية » .

وقد أوصت الأمم المتحدة بالأخذ بأسلوب الإدارة بالأهداف والنتائج في إدارة مشروعات التنمية بالدول النامية بصفة خاصة ، إدراكاً منها لأهمية انطلاق هذه الدول نحو إنجاز هذه المشروعات بأسلوب فعال وعصري يعزز جهود التنمية ، متحررة من النظم الإدارية العتيقة والبطيئة التي تهزم أغراض التنمية وتحول بين مشروعاتها وبين تحقيق أهدافها (٢) .

وإدراكاً لهذه الحقائق ، ورغبة في دفع الإدارة في مصر نحو آفاق جديدة تقدمية وعلمية ، وتحقيق الفاعلية والكفاءة في عمل المنظمات ، تبني مجلس الوزراء في شهر مارس ١٩٧٦ ، ما سمي « بنظام إدارة الدولة بالأهداف والنتائج » بناء على إطار طرحه رئيس المجلس . وتحدد استناداً إليه برنامج تنفيذي بتوقيات زمنية لإدخال هذا النظام وتعميمه « باعتباره مدخلاً أساسياً من مداخل أحداث التغيير الإداري » في هذه المرحلة .

إن هذه الدعوة الجديدة لتحريك عجلة الإدارة المصرية لها ما يبررها في ظل وضع مصر الراهن . ذلك أن « الإدارة بالأهداف » تستهدف تحقيق

---

(١) د . سيد الهواري : الإدارة بالأهداف والنتائج ، ( القاهرة : مكتبة

عين شمس ، سنة ١٩٧٦ ) ، ص ٢٨٩ .

(٢) عبد الكريم درويش : « الإدارة بالأهداف » ، ثورة على الثورة الإدارية ،

مقال بجريدة اهرام ١٩٧٦/٤/٥ ، ص ٧ .

خطوة ثانية فى محاولة لتخليص الادارة المصرية من مشكلاتها ومعوقاتها ،  
التي كانت تزداد حدة وتعقيدا بمرور الزمن . وكانت الخطوة الاولى هي  
تحرير ( وحدات ) القطاع العام - كمنظمات - أى تحريك الشركات والوحدات  
الاقتصادية المختلفة خارج الاطار التنظيمى المحكم الذى حدد لها فى علاقتها  
بالمؤسسات والوزارات المعنية ، ذلك المسار الذى لم يوصلها الى بلوغ  
اهدافها خلال الفترة الماضية .

ان المحاولة الجديدة تستهدف تحرير « قادة » الوحدات الاقتصادية .  
وقطاعات الخدمات أنفسهم من معظم القيود والمعوقات والاجراءات التي  
غلت ايديهم وأثرت على كفاءتهم ، واغنائهم من أسلوب الادارة الضيق المؤسس  
على تعدد المراجعات ، والرقابة المتشككة ، وارجاع القرارات للسلطات الأعلى ،  
وسيادة الاجراءات والشكليات على معايير الكفاية ، والفاعلية ، والانجاز .

وتأتى هذه المحاولة خلال حقبة ازداد تطلع الناس فيها الى اجراءات  
جادة ، وعملية ، تقدم عليها الحكومة ، وذلك بعد محاولات عديدة من  
الاجتهاد الاكاديمى أحيانا ، والتجربة والخطأ أحيانا أخرى ، كلها لم تصل  
بالادارة المصرية الى مواجهة المديرين لمسئولياتهم ، وتحقيق الأهداف  
القومية (٢) .

#### ماهية الادارة بالأهداف والنتائج :

كان أول من نادى بالادارة بالأهداف هو الأستاذ دركر أستاذ ورئيس  
قسم ادارة الأعمال بجامعة « نيويورك » عام ١٩٥٤ فى كتابه « ممارسة  
الادارة » (٢) .

وقد اختلف مفهوم « الادارة بالأهداف » من فقيه الى آخر تبعاً  
للمضمون الذى يقوم بالتركيز عليه .

ففى بادىء الأمر كانت وجهة نظر « دركر » أن منشآت الأعمال تحتاج

---

(١) عبد الكريم درويش : المقال السابق .

(٢) د . سيد الهوارى : المرجع السابق ص ٢٩٠ .

الى نوع معين من الادارة يفسح المجال للفرد لتحقيق القوة الذاتية والمسئولية ، وفى نفس الوقت يعطى توجيهها بوحدة الرؤية الشاملة ، كما ينشئ روح الفريق وينسق أهداف الأفراد فى أهداف عامة مشتركة (١) .

بينما يرى « موريسى » ان « الادارة بالأهداف والنتائج » ليست أسلوبا تكنولوجيا مبتكرا للادارة ، ولكنه مجرد منهج منطقي واضح لها . وان كان يسرع فى وضع تحفظ بأن الأمر يتطلب من المديرين أن يغيروا من انماطهم الادارية تغييرا جذريا ، انه يضع تعريفا مبسطا للادارة بالأهداف على انها : « ادارة تحوى أهدافا أو نتائج متوقعة واضحة ومحددة ، كما تحوى وضع برامج واقعية لتحقيق تلك الأهداف ، وتقييم الأداء فى ضوء قياس النتائج » (٢) .

أما « جون همبل » فيرى ان الادارة بالأهداف هى « نظام ديناميكي يربط بين حاجة الشركة لتحقيق أهدافها الخاصة بالربح والنمو مع حاجة المدير للاسهام وتطوير نفسه ذاتيا » (٣) .

ويرى « أوردورن » أن الادارة بالأهداف هى : « طريقة يقوم بموجبها كل من الرئيس ومروسيه معا بتحديد الأهداف العامة للمنظمة ، وتحديد مجالات المسئولية الرئيسية فى شكل نتائج متوقعة ، واستخدام تلك المقاييس كموجهات فى تشغيل الادارات وفى تقييم اسهامات أفرادها » (٤) .

أما « ريدن » فهو يعرف الادارة بالأهداف على انها « انشاء مجالات فاعلية ، ومعايير فعلية للمناصب الادارية ، وتحويلها دوريا الى أهداف قابلة للقياس ، محددة زمنيا ، ومرتبطة ببعضها البعض أفقيا ورأسيا مع الاهتمام بالتخطيط للمستقبل » .

أما « رايا » فيرى ان الادارة بالأهداف ، فلسفة للادارة ، تعكس طريقة ايجابية فى الادارة أكثر من أنها تعكس طريقة سلبية أو رد فعل . ان التركيز هو على التنبؤ بالمستقبل والتأثير فيه أكثر من الاستجابة للمؤثرات والحوادث .

1. Drucker, The Practice of Management.
2. Morrissey, Management By Objectives and Results.
3. Humle, How To Manage by Objectives, p. 33.
4. Ordiorne, Management by Objectives, p. 55.

فهي فلسفة مهيئة للنتائج ، تشجع على اسهام المديرين على مختلف مسؤولياتهم في ادارة المنظمة التي ينتمون اليها . ذلك ان اسهام المديرين في الادارة طراز ادارى يتفق واحتياجات المجتمع الحديث (١) .

وربما يكون اكثر الأشخاص تأثيرا في اعتبار الادارة بالاهداف « فلسفة للادارة » اكثر من كونها « أسلوبا للادارة » هو « ماك جريجور » عن طريق مفهوم التكامل والرقابة الذاتية . ان هذا المفهوم « مبنى على ان المديرين في المنظمة سيوجهون أنفسهم ذاتيا ، ويراقبون أنفسهم ذاتيا في تحقيقهم لأهداف المنظمة اذا التزموا بها . ولما كان عمل المديرين يمثل مجهودا فكريا ، فان ادارة ذلك العمل تتكون من وضع أهداف ، والحصول على التزام مهني بتحقيقها . فالالتزام المهني الأصيل مبنى على التكامل بين أهداف المنظمة والأهداف الشخصية لأعضاء المنظمة ، على أساس ان الأهداف الشخصية ستحقق عندما يمارس الأعضاء جهودهم لتحقيق أهداف المنظمة (٢) .

ان الالتزام بالاهداف يحقق الرقابة الذاتية ، وهو بديل للرقابة من أعلى . وهذا يعنى تغيير في الافتراضات الأساسية عن طبيعة الانسان الفرد . من القول بأن الانسان شخص كسول يكره العمل ، الى القول ان الانسان شخص محترم يعرف الحق والواجب . ماله وما عليه . . . . . ويريد أن يحقق ذاته . . . . الخ (٣) .

ويمكن اجمال هذه الآراء بعدة جهات نظر للادارة بالاهداف من قبل بعض الدول . ففي أمريكا ينظر الى الادارة بالاهداف على أنها نظام تحفيز للفرد ، والمشاركة في الادارة ، وتقييم الأداء .

أما في انجلترا فينظر الى الادارة بالاهداف على أنها تتجه للتخطيط على مستوى الشركة كاستراتيجية ادارية .

1. Raia, Managent by Objectives.

2. McGregor, Integration and Self-Control. p. 11.

(٣) سيد الهوارى : الادارة بالاهداف والنتائج ، ( القاهرة : مكتبة عين شمس .

أما في كندا فإن الحكومة الفيدرالية تراها على أنها نظام للتقييم على أساس سلوك الموظف وشخصيته وانتاجه تقوم بتطبيقه إدارة الأفراد كبديل لتقييم الأفراد على أساس نظام التقييم التقليدي .

ويرى الدكتور نزيه نصيف أن الإدارة بالأهداف نظام حيوى مرن يسعى الى ربط احتياج المنظمة الادارية الى توضيح أهدافها فى تحقيق الأرباح والتوسع فى النشاط ، باحتياج المدير لأن يقوم بعمل مرض وفعال ، وفى أن ينمى قدراته الذاتية والعملية . ويقوم هذا النظام على توضيح أهداف المنظمة بصورة حريجة ومفهومة لكافة العاملين فيها ، بشرط أن تكون هذه الأهداف قابلة للتحقيق ، ثم على محاولة المواءمة والتنسيق بين هذه الأهداف والأهداف الشخصية لعضو المنظمة قدر المستطاع . فإذا تم ذلك كان لابد من تصميم أدوات ، معينة للتحقق من انجاز هذه الأهداف عن طريق مقياس موضوعى دقيق يسمح بالحاسبة على أساس النتائج المتحققة . محور هذا النظام إذن هو تحديد أهداف المنظمة الاجمالية وكذا أهداف كل وظيفة مع ربط كافة الأهداف بعضها ببعض على المستوى الراسى والأفقى . ويحسن أن يتم ذلك بمشاركة فعالة من جميع العاملين بحيث تتأكد المسؤولية التضامنية ، ويصبح الكل مهتمين بمستويات تحقيق الأهداف التى اشتركوا فى رسمها . ومن هنا فيرى البعض أن هذا النظام ديمقراطى فى أساسه يقوم على المشاركة ، والتعاون ، والرقابة الذاتية (١) .

#### مقومات الإدارة بالأهداف والنتائج :

تتطلب الإدارة بالأهداف والنتائج توفير مقومات أساسية لعملها ونجاحها ، وحتى يمكن أن تحقق أغراضها ، وتنتج كاستلوب قوى هادف للوصول الى النتائج فى سرعة وكفاءة عالية . وهذه المقومات هى :

- ١ - تحديد الهدف تحديدا واضحا لكل وحدة وقطاع : بما يتطلبه هذا التحديد من تقرير أهداف واقعية ، وفى حدود الممكن ، وقابلة للقياس .
- كما وجوده - قياسا علميا فى ظل المعطيات والامكانيات ومستلزمات الانتاج التى توضع تحت تصرف الإدارة (٢) .

(١) الدكتور نزيه الأيوبي : الثورة الادارية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الاهرام عدد ١٤ ، ص ٦٠ .

(٢) عبد الكريم بديش : جريدة الاهرام ، ١٩٧٦/٤/٥ ، ص ٧ .

ويقتضى التحديد الدقيق للأهداف أن يشترك المرءوسون والرؤساء معا اشتراكا حقيقيا ومجديا ، لينمو لدى الأفراد الحافز لتحقيق هذه الأهداف . ومن ثم فإنه لا يجوز منطقيا وعمليا وسلوكيا أن تفرض هذه الأهداف من جانب الإدارة العليا ، أو من جانب قلة من المديرين . والا كانت غير متقبلة أو بعيدة عن الواقع أو متعارضة مع ظروف وإمكانات الوحدات المنفذة ، أو حاصلة هذا كله (١) .

ومن الأهمية بمكان قبل أحداث أى تغيير تهيئة الجو لهذا التغيير ، ومن غير السليم - إطلاقا - ادخال « الإدارة بالأهداف » وهو نظام يحوى درجات مختلفة من التغيير دون تهيئة البيئة التى سوف يدخل بها . أن بقاء المنظمات على حالها فترة طويلة ، وبقاء الموارد البشرية بعلاقاتها المتشابكة الراسخة ، ينمى اتجاهات قوية تقاوم التغيير والتجديد ، وتناوئه فى بعض الأحيان ، بسبب زعزعته لأنماط العمل والعلاقات المستقرة .

أن تطبيق نظام الإدارة بالأهداف دون تحديد سليم لضمون هذه الأهداف ، سينتهى الى مزيد من الأعباء الإدارية . ويعنى ذلك أنه لكى يتحقق الإصلاح الإدارى يجب أن تتم مراجعة موضوعية لتحقيق الأهداف التى تحدد لكل وحدة من وحدات الجهاز الحكومى ، والقطاع العام ، كما تحدد قيمة ما تحقق عنها من انجازات فعلية بعد معرفة تكلفتها .

من هنا تظهر أهمية الحصول على أكبر كم من المعلومات عن الوحدة الانتاجية . وهذه المعلومات يجب أن تتصف بالدقة والشمول بحث تعطى للمدير الصورة الواضحة والحقيقية لموقف الوحدة أو المنظمة . ولهذه المعلومات أهمية ضخمة فى تحديد مجموعة الأهداف ، وفى مجال الرقابة والمتابعة والتقييم .

٢ - اختيار القيادة الصالحة : وهذا هو الأساس الذى بدونه ينهار كل أساس عند اتباع هذا الأسلوب فى الإدارة .

فيجب مراعاة توافر شروط الصلاحية التامة فى كل قائد ، على اختلاف

---

(١) دكتور نزيه نصيف الايوبى : المرجع السابق ، ص ٦٤



المستويات ، التى تؤهل لممارسة هذا الأسلوب فى الإدارة • ويجب تدريب وتنمية القادة فى هذا الصدد بما يحقق تفهمهم الكامل لأسلوب الإدارة بالأهداف ، ويؤهلهم لممارسته بثقة وكفاءة عالية •

٣ - منح القادة المساندة السياسية ، والثقة التامة ، والدفع المستمر : وهذه اعتبارات أساسية لفاعلية المديرين بالدول النامية • فالملحظ أن المدير الذى يستمتع بثقة ومساندة القيادة السياسية يكون أكثر انطلاقا وانجازا ، وأكثر استعدادا لاتخاذ القرارات الصعبة ، وتحمل مسئولية هذه القرارات ، ويكون نظره متجها دائما الى الهدف غير مشدود الى الخلف خشية النيل منه ، أو التشكيك فيه ، أو الإيقاع به •

٤ - اطلاق يد المديرين فى العمل : بمعنى تحررهم من القيود التى لا مبرر لها والاجراءات العقيمة ، ومنحهم الحرية التامة فى اتخاذ القرارات ، واعفائهم من التدخل المستمر فى قراراتهم ، ومن الرقابة اللصيقة على الأساليب والطرق المستخدمة • وهذه السياسة تؤدى لتقوية دوافع المدير فى الاهتمام بالعمل والرغبة فى تطويره •

ويرتبط بهذا قدرة القائد على تفويض السلطات بالأسلوب الذى يؤدى الى مزيد من النتائج الايجابية ويزيد من فاعلية الإدارة وسيطرتها ، وبحيث يحصل كل مدير على السلطات الكافية لمواجهة اعباء منصبه ومسئوليته ، ويأخذ المبادرة ويمارس التطوير كلما كان لديه ما يبرره •

ولا مجال للاحتجاج هنا بأن اطلاق يد القائد فى الإدارة سوف يؤدى به الى الاستبداد والطغيان فى العمل ، طالما أن العنصر الثانى من هذه المقومات قد روعى بدقة •• ونعنى به اختيار القائد الصالح •

٥ - أعمال نظام فعال ومرن للاجور والحوافز والروادع :

إذا نظرنا الى النظم الادارية المطبقة فى الدول الأخرى سواء اكانت اشتراكية أم رأسمالية يتبين لنا الفارق الكبير بيننا وبينها • ففى يوجوسلافيا وهى من أكثر الدول الاشتراكية تمسكا بالنهج الاستقلالى ، وبها تجربة رائدة فى الإدارة الذاتية تنقسم بمضمون الإدارة بالأهداف ، نجد المصدر الوحيد

لعائدات الوحدة الانتاجية هو حصيلتها من بيع السلع فى السوق . بمعنى ان الوحدة تعتمد على مواردها الذاتية ، ولا تعتمد على دعم من جانب الدولة ، ومن ثم تجد الادارة نفسها مضطرة الى منح قضية تحسين الاداء والتطوير جهدا اساسيا لمقابلة المنافسة . وترتبط مكافآت الادارة والعاملين سوية بالوصول الى اهداف محددة فى مدة زمنية معينة ، فالعامل يرتبط أجره بكمية ومستوى معين من الانتاج طبقا للخطة الموضوعية بمعرفة الفنيين بالشركة . فاذا حقق العامل الخطة اخذ أجره واذا حقق اكبر اخذ حافزا ، واذا حقق اقل خفض أجره . وكلما انخفض انتاجه انخفض أجره الاساسى شهريا الى ان يصل الى مرتب الكفاف (١) .

وحتى يمكن ان يكون نظام الادارة بالاهداف والنتائج فعالا ، فان النظام المالى المعمول به يجب ان يؤسس وفق هذا المفهوم . ويكون نظام الحوافز والروادع والاجور فى خدمة اهداف المنظمة . فمن غير المعقول ان يطالب وحدة ما باهداف معينة ثم نضع من القيود والاجراءات المالية المعقدة ما يحول بينها وبين انجاز ذلك فى سرعة واقتصاد واتقان .

فاذا كان الاهتمام حاليا ينصرف الى مدى مطابقة التصرف للوائح المالية ، بصرف النظر عن اقتصاديات الاجراء نفسه ، فان الادارة بالاهداف لا تعتنق مثل هذا المبدأ الذى يجعل من الاجراءات واللوائح هدفا فى ذاتها .

٦ - المحاسبة والتقييم على اساس الانجازات . فى ظل أسلوب الادارة بالاهداف يكون التقييم من واقع تقارير النجاح . والتقدم المرحلى ، والتحقيق النهائى للاهداف ، بمعنى ان يكون الحساب عن الانجازات التى تحققت ، لا عن مدى الالتزام الحرفى باللوائح والتعليمات ، أو التدخل المستمر فى عمل الادارة بحجة التأكد من ان النظم والقواعد مرعية تماما .

ان اللوائح والاجراءات لا تتصف بالقدسية ، ومن المؤسف ان تصبح غاية فى ذاتها . فهذا ان حدث يجعل فكر العاملين مشدودا دائما اليها ، واذا طلب منهم التحلل منها أو التحرك خارج اطارها أبدوا مقاومة شديدة .

---

(١) دكتور فؤاد القاضى : مقال « الادارة بالاهداف أسلوب عمل ونظام دولة ، (جريدة الاهرام ، ١٩٧٦/٤/٢٠) ، ص ٥

ويجب أن نلاحظ أننا لا نستطيع أن ندير ما لم يكن فى إمكاننا أن نقيس، بمعنى أنه إذا كانت وظيفة الإدارة هى زيادة فاعلية الموارد المتاحة ، فإنه للتأكد من تحقيق هذه النتيجة فإننا لابد أن نملك وسيلة قياس نحتكم الى مدلولها فى ترشيد مواقفنا بالنسبة الى الأهداف المحددة (١) .

من هنا فإن الإدارة بالأهداف تتطلب توضيح النتائج الأساسية ومعدلات الأداء التى يتعين على كل مدير تحقيقها طبقا لأهداف الوحدة أو المنظمة . كما أنها تتطلب التزام المدير بهذه الأهداف ، واستخدام أسلوب دورى منظم لمراجعة الأداء يسمح بقياس ومناقشة التقدم الذى تحقق نحو انجاز الأهداف ، ووجود نظام لتقييم الكفاءات البشرية ولتحديد الأشخاص ذوى الاستعداد للتطوير والتقدم .

وهذا الأسلوب سوف يؤدى الى تطوير الخطط التدريبية لمعاونة كل مدير فى التغلب على نقاط الضعف ، وتدعيم نقاط القوة فيه ، مع تشجيعه على الالتزام بالتنمية الذاتية لمعلوماته وقدراته (٢) .

فى ضوء ما تقدم ، فإن الملامح الرئيسية لنظام الإدارة بالأهداف والنتائج يمكن إبرازها فى النقاط التالية : (٣)

١ - نظام الإدارة بالأهداف والنتائج ليس نظاما معقدا ولكنه فى الواقع عملية إدارية سهلة التطبيق وذات فعالية عالية .

٢ - يقوم هذا النظام أساسا على توفر أهداف محددة المعالم تحديدا واضحا ، ويتم التوصل اليها بعد دراسة متأنية وإسهام من جانب كافة الأطراف المعنية . وهذه الأهداف لا تتعارض مع الواقع الفعلى أو الإمكانيات المتاحة .

---

(١) دكتور حسين محمد على : الإدارة بالأهداف وتكشف العلاقات العامة ، ( جريدة الاهرام ، ١٩٧٦/٤/٢٠ ) ، ص ٩

(٢) نزيه نصيف الايوبى : المرجع السابق ، ص ٦٣ - ٦٤

(٣) مصطفى عبد العزيز ، نظام الإدارة بالأهداف وإدارة الإزمات ، ( القاهرة : اتحاد جمعيات التنمية الإدارية ، مجلة الإدارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧٧ ، ص ١٨ ) .

٣ - نظرا لأن الأهداف محددة ومعلنة ، فمن الطبيعي أن يؤدي هذا الى تركيز الاهتمام الكامل عليها ، وجذب الانتباه الى المنظمة ذاتها ، مما يجنب احتمالات الجنوح أو الامتناع في مشاكل العمل اليومية .

٤ - تطبيق هذا النظام يؤدي الى تحويل اهتمامات الإدارة في جميع مستوياتها بشكل حاسم نحو تحسين الأداء بصورة مستمرة . وهذا في حد ذاته يعتبر المحور الرئيسى للتغيير السلوكى المنشود للعاملين بالمنظمة .

٥ - ان الفلسفة الأساسية للنظام تقوم على أساس خلق مناخ ديمقراطى مسئول داخل المنظمة . ان تتحدد الأهداف بأسلوب الحوار الجاد بين الرؤساء والمرؤوسين فى كافة المستويات التنظيمية ، مما يتيح فرصة طيبة لاسهام جميع العاملين فى رسم السياسة ووضع الخطط وتحديد دور كل فرد .

٦ - هذا المناخ الديموقراطى يؤدي بالعاملين الى الاحساس بالمسئولية مع تزايد درجة الولاء للمنظمة ، بما يؤدي الى تحسين الاداء وزيادة الانتاج .

٧ - من شأن هذا الأسلوب الديموقراطى فى الإدارة اعادة الحياة الى قنوات الاتصال داخل المنظمة فى صورة صحية وسليمة تربط القيادة بالعاملين ، وتنقل منهم الى الرؤساء الرغبات والآراء والمقترحات ، بما ينمى الاحساس بروح الفريق ويدعم الروح المعنوية .

٨ - يؤدي هذا النظام الى اختفاء المدير « البيروقراطى » ، والعامل المهمل ، ويعفى المنظمة من العلل والآفات أو الظواهر البيروقراطية ، التى تصيب المنظمات ، ليحل محلها الاحساس بالثقة وتحقيق الذات والعمل الجماعى لتحقيق أهداف المنظمة باعتبارها أهدافا شخصية تتحقق من خلالها أهداف العاملين فى زيادة دخولهم وتحسين مستواهم .

## الفصل السابع

### ادارة الكوارث والأزمات

#### تقديم :

بدت الحاجة في العصر الحديث الى علم مستقل يمكن ن نطلق عليه «علم ادارة الكوارث والأزمات» . وهو علم مؤسس كغيره من العلوم على مجموعة من الأسس والمبادئ العلمية والمفاهيم الخاصة به . وهذا ما يجعله علما مختلفا في أساليبه وتطبيقاته عن العلوم الادارية الأخرى التي قد تختلط به . فادارة الكوارث والأزمات تهدف الى التحكم في أحداث مفاجئة ومتفاقمة والتعامل معها وتصفيته ومواجهة أثارها ونتائجها . وهي ادارة تقوم على الدراسة والبحث والمعرفة والتجارب المستفادة والتخطيط واستخدام المعلومات والبيانات كأساس للقرار السليم . وتعمل ادارة الكوارث والأزمات من خلال هدف تلقائي ، وهو التعامل الفوري مع الأحداث لموقف تصاعدها والسيطرة عليها وتحجيمها وحرمانها من مقومات تعاضدها ومن أي روافد جديدة قد تكتسبها أثناء قوة اندفاعها .

ومع التسليم بهذه الحقائق ، فان فكرة انشاء نظم خاصة بإدارة الكوارث والأزمات تؤدي دورها الهام في عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية والتكتيكية لم تحظ بالاهتمام الواجب . ومن هنا نحاول أن نعرض بعض الأسس والمقومات الأساسية لبناء نظام لادارة الكوارث والأزمات . وهذا الاتجاه في تناول الموضوع ينبع من الايمان الكامل بأهميته نتيجة للعديد من التجارب والخبرات والأحداث والدروس المستفادة خلال هذا العصر الذي يمكن أن نسميه عصر التغير السريع المذهل ، وايضا عصر الكوارث والأزمات .

## ماهية ادارة الكوارث والازمات

ان مفهوم الكارثة أو الأزمة يعنى نقطة تحول خطير وهام يعبر عن موقف متفجر وحالة حرجية وخطيرة يضغط فيها عنصر الوقت بالحاح على القيادة ، وتتعلق بها أمور مصيرية بالنسبة لأهداف وكيان المجتمع ، وتحمل فى ثناياها تهديدا خطيرا للمصالح والأهداف القومية ، أو تلك التى من أجلها تعمل المنظمة . الأمر الذى يضع القائد الإدارى فى مواجهة لحظة حرجية وحاسمة تملئ عليه ارادتها . وتدعوه للتصرف الفورى فى ظل دائرة شريرة من عدم اليقين والمفاجآت وتدهور الأمور بصورة متلاحقة ، وهذا الموقف يفرض على القائد حتمية اتخاذ قرارات فورية وصائبة وعملية لايقاف تدهور الأمور أو للحد من ذلك وتأمين سلامة كيان الوطن أو المنظمة التى تواجه الموقف .

وفى تعريف للكارثة ، توصف بأنها موقف عصيب يتصف بخاصيتين جوهريتين (١) :

الخاصة الأولى : الخطر الداهم والتهديد المباشر لكيان الوطن أو المجتمع أو المنظمة . بحيث يشعر الضحايا بهول المصائب التى تحقق لهم ، وبأنهم لن يتمكنوا من النجاة أو الحفاظ على أهدافهم فى الحياة ازاء هذا الخطر . والخطر هنا يتمثل فى الخسائر وفى طبيعتها ، وكلما تعاظمت الخسائر أو كان احتمال تعاظمها قائما كلما كان الخطر محدقا ومهولا .

الخاصة الثانية : ضغط عنصر الوقت . وهذا يتمثل فى تقدير المتأثرين بالكارثة والقائمين على مواجهتها لأهمية عنصر الوقت والالاحاح على مواجهة الكارثة والحد من تفاقمها . وهذا الضغط لا يتمثل فى الزمن المحسوب بالأيام أو الساعات ، قدر بما يتمثل فى اللحظات المتطلبة للتدخل ومواجهة الكارثة التى يتدخل فى تحديدها حجم الكارثة ومداها وقدر فداحتها وتعدد أبعادها وما قد تسببه من دمار وهلع . وكلما كانت الكارثة فادحة ومعقدة ، كلما كانت نتائجها مفرغة وسيئة ، وكان ضغط عنصر الوقت أقوى وأشد .

---

1) Hisham El Sherif : Building A Crisis Management Strategic Support System. (Cairo : ISBN, 1990).

وتعرف الأزمة بأنها موقف هام وخطير يتجه عادة نحو الأسوأ إذا لم نبادر بحسمه فى الوقت المناسب ، ويتطلب اتخاذ قرارات واجراءات أحسن تقديرها وتوقيتها . والأزمة فى اطار هذا المفهوم تمثل حدث مفاجئ ومتصاعدا وغير مستقر بحيث يصبح لامناص من التدخل الفورى لمواجهته .

ان الكوارث الطبيعية والبيئية مثل الزلازل والأعاصير والفيضانات والأوبئة الفتاكة والاشعاع النووى ، وكذلك الأزمات التى تفلت مؤشرات ومقدمات وقوعها من توقعات المسؤولين وتنبؤاتهم بسبب سوء التقدير أو فشل أجهزة المعلومات أو الحسابات الخاطئة أو عدم المتابعة الدقيقة للأحداث، تنقسم جميعها بعدد من العناصر الهامة .

**العنصر الأول :** المفاجأة المباغتة غير المتوقعة التى تؤدى عادة الى حالة من الارتباك والشلل ، قد يصاحبها قدر من الفرع والتوتر والفوضى مع تلاحق الأحداث الجسام .

**العنصر الثانى :** الخطر الداهم الذى يهدد الأرواح والأموال والممتلكات والمرافق العامة والخدمات ، مما يحدث توترا شديدا واضطرابا فى المجتمع والأجهزة الرسمية وغير الرسمية ، ويؤدى الى انتشار الشائعات والمبالغات التى تزيد من الضغوط الواقعة على مراكز اتخاذ القرارات .

**العنصر الثالث :** الضغط الرهيب لعنصر الزمن وقيمة الوقت محسوبا بالثوانى بالنسبة لعملية اتخاذ القرارات ازاء مواقف تزداد تازما وترديا .

**العنصر الرابع :** المدى غير المتيقن والذى يصعب تقديره أو تحديده لنهاية الكارثة أو الأزمة ازاء تداعياتها المتلاحقة مما يزيد التوتر ويجعل عملية تخطيط تعبئة الامكانيات صعبة ومعقدة .

ومن هنا فان الكارثة أو الأزمة تمثل لحظة حرجة - وقد تكون رهيبية - تتعلق بسلامة الوطن كله أو بعضه ، وهى لحظة بالغة الصعوبة والتعقيد بالنسبة لمتخذ القرار . وفى مواجهة الكارثة أو الأزمة يبدو امران ضروريان وهامان .

**الامر الأول :** القدرة على امتصاص الصدمة والتماسك وبعث الاحساس فى الآخرين بالثقة فى القيادة .

الأمر الثانى : القدرة على السيطرة على الموقف ، فالسيطرة أهم مقومات التعامل معه . والسيطرة تأتى من اليقين فى القدرة على التصدى ، والقدرة على التصدى تأتى من الثقة بالنفس والامكانيات المتاحة ، وامكانية الاستخدام الفورى لها بكفاءة عالية .

فى ظل هذه المفاهيم والاعتبارات التى ذكرناها ، نجد أن عملية ادارة الكوارث والأزمات ذات طبيعة خاصة تميزها عن غيرها من أساليب الادارة الأخرى . ولكى نزيد هذا الأمر ايضاحا وتحديد ماترمز اليه ادارة الكوارث والأزمات ، نجاول هناك التميز بينها وبين بعض أساليب الادارة الأخرى ، واستبعاد ماقد يختلط فى الذهن من مفاهيم (١) .

١ - ادارة الوقت : تحاول ادارة الوقت أن تصل الى أقصى درجة ممكنة من استغلال الوقت والاستفادة منه كعنصر حيوى وهام فى العملية الادارية ، وبصفة خاصة فى جزئيتها المتعلقة باتخاذ القرارات والاتصالات . وفى ادارة الأزمة بصفة خاصة تتعاظم قيمة الوقت عنها فى معظم مجالات الادارة الأخرى . فاللحظات الأولى للتواجد والتعامل مع الأزمة قد لاتعوض نتائجها فى أيام وليال طويلة متأخرة .

كذلك فان حركة الادارة العلمية التى استنبطها فريدريك تايلور (التايلوريزم Scientific Management Movement) تقوم فلسفتها أساسا على عنصرى الوقت والحركة ، وكيفية التحكم فيهما الى أبعد مدى ، بمعنى اختصار الوقت الفاقد والحركات غير الضرورية فى عمليات الادارة والانتاج ، بحيث نصل الى أعلى درجة لترشيد هذه العمليات وصولا الى أفضل عائد فى أقل وقت وبأقل جهد وتكلفة . وقد أمكن عن طريق هذا الأسلوب التوصل الى نتائج مبهرة فيما يتعلق بترشيد الادارة والانتاج .

وفى ضوء ماتقدم يتعين عدم الخلط بين ادارة الكوارث والأزمات وادارة الوقت ، وان كان من المتعذر تجريد أحدهما من الاستفادة بمعطيات الأخرى ، اذ توجد نقاط التقاء مشتركة بينهما .

---

(١) محسن أحمد الخضيرى : ادارة الازمات ، منهج اقتصادى ادارى متكامل لحل الازمات ، ( القاهرة : مكتبة مدبولى ، ١٩٩٠ ) ، ص ٩٦ وما بعدها .



٢ - إدارة الموقف : ان الموقف الذى يجد القائد الادارى نفسه فيه ويواجهه ويتعامل معه هو العنصر الحاكم فى عملية الادارة ، ومن ثم فى عملية اتخاذ القرار . ونجاح القائد فى ادارة الموقف يجعله سيده ، وعند الفشل يتسيد الموقف ويفلت الزمام وتفقد السيطرة وتسوء الأمور . وإدارة الموقف تخضع لقانون الموقف "Law of the Situation" ، الذى يتحكم فيها بكل ما فيه من معطيات وتداعيات وظروف خاصة ، مما يفرض على الادارة التعامل مع كل موقف على حده بأسلوب وطريقة خاصة بحسب طبيعته والظروف المحيطة به والنتائج المترتبة عليه .

ومن هنا يتعين تجنب الخلط بين ادارة الموقف وإدارة الكوارث والازمات . فالنوع الأول يستهدف التعامل مع وضع معين يصادف القائد الادارى ، ويتطلب معالجة خاصة به . أما ادارة الكوارث والازمات فعلى الرغم من شمولها لأسلوب ادارة الموقف ، الا انها ادارة قائمة على التنبؤ والتخطيط والاعداد المسبق ، ومن ثم فهى ليست ادارة علاجية فحسب ولكنها ادارة وقائية أيضا .

٣ - ادارة الصدمة : هنا نفرق بين نوعين من الادارة :

- (أ) ادارة الصدمة .
- (ب) الادارة بالصدمة .

«ادارة الصدمة» نقصد بها كيفية مواجهة الصدمات التى تصادفنا فى الحياة العملية والتعامل معها بحكمة وحكمة ، كمواجهة تفجر عضيمة فساد فى مؤسسة ما مثلا . هذا النوع من الادارة يتطلب وجود نوع من «آلية الدفاع Defence Mecanism» داخل النظام الادارى القائم يجعله قادرا على امتصاص الصدمات والتعامل معها ، بنفس الكفاءة التى يؤديها ماص الصدمات فى السيارة "Shock Absorber" عند مرورها بالمطبات والطرق الوعرة فيتلاشى تأثيرها على السيارة وركابها أو يحد منه . وبالتالي فان ادارة الصدمة تمثل قدرة غير عادية تتوفر فى القادة تجعلهم مهياين لاستقبال الصدمة وامتصاصها واستيعابها والتعامل معها فى ثبات ويقين ، والحيولة بينها وبين التأثير على نظام الادارة والروح المعنوية للعاملين ، أو على سمعة وكيان المنظمة وعلاقاتها الاجتماعية .

هذا المفهوم يختلف عن مفهوم «الادارة بالصدمة» . فالمنظمات خلال مراحل حياتها قد تصيبها بعض الأمراض والعلل الادارية ، وهى مايعبر عنه «بالبيروباثولوجى Bureaupathology» مثل التجمد والتخلف والذبول والتسيب واللامبالاة وطغيان الأهداف الخاصة على الأهداف العامة وسيادة الروتين البالى ٠٠٠ الخ (١) . وازاء هذه الأعراض المرضية يحاول القائد الادارى علاج المنظمة من خلال مداخل وأساليب متدرجة أو مرحلية . فاذا لم يوفق فى تحقيق هدفه يصبح الخيار الأخير الذى يجب أن يجربه هو العلاج بالصدمة . شأن القائد الادارى فى هذا شأن الطبيب النفسانى الذى يجرب مع الحالة التى يعالجها مختلف العقاقير المهدئة فى جرعات متزايدة ، فاذا لم تتجاوب الحالة يجرب أسلوبا آخر كالتحليل النفسى ٠٠٠ وهكذا ، ومع كل محاولاته يلاحظ عدم حدوث تقدم ملحوظ فى شفاء الحالة . وعند مرحلة معينة يقرر أن الخيار الوحيد المتاح أمامه هو العلاج بالصدمة الكهربائية .

الادارة بالصدمة اذن أسلوب من أساليب الادارة يستهدف هز المنظمة هزا عنيفا من جذورها لأحداث افاقة جماعية تنبهاها الى ضرورة التغيير المستهدف وأهميته ، وتفتحها عليه فتقبله وتنهض لتسير فى اتجاهه .

لقد رأينا من الضرورى قبل معالجة موضوع ادارة الكوارث والأزمات ، أن نحدد هذا الأسلوب فى الادارة ونوضح مايرمز اليه ، وذلك من خلال اجلاء مفهومه ومبرراته ، واستبعاد الأساليب الأخرى التى قد يختلط الأمر علينا فى تحديد فحواها ، وبما يؤكد أن نظم ادارة الكوارث والأزمات تدعم قدرة القادة - فى مواجهة المواقف الصعبة والمتردية - على اتخاذ القرارات الصائبة ومواجهة المخاطر فى ثقة وثبات وهامش زمنى ضئيل . وهذا يقودنا الى تناول مقومات التعامل الناجح مع الكوارث والأزمات بما يضمن فاعلية النتائج النهائى لهذا التعامل .

---

(١) راجع فى هذا المعنى : عبد الكريم درويش ، ليلى تكلأ : أصول الادارة العامة ، (القاهرة) مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٨٨ ) ، ص ٢٢٤ وما بعدها .

## التعامل مع الكوارث والأزمات

التعامل مع الكوارث والأزمات بنجاح ، وامكانية السيطرة عليها وحصارها وتحجيمها يرتبط بتوخي القادة عددا من الاعتبارات الهامة التي تساعد قائد العملية فى تحقيق الهدف . ومع التسليم بأنه لا يوجد موقفان متطابقان تماما بحيث يمكن وضع نموذج صالح للتطبيق فى كل الحالات ، الا أن هذا لا يحول دون استنباط منهج عام يعتمد على الأسلوب والطريقة العلمية فى التفكير والأداء الناجح فى ظروف الكوارث والأزمات ، باعتبار أن هذه الأحداث - رغم ما قد يلزمها من تباين - توجد بينها عناصر مشتركة تقودنا الى امكانية تصور نهج معين للعمل يعتمد على عدد من المقومات الأساسية (١) :

هذه المقومات هى :

- ١ - الثقة فى القدرة على مواجهة الموقف فى رباطه جأش وثبات .
- ٢ - المبادرة بتعبئة جميع الامكانيات الضرورية للتعامل .
- ٣ - التحرك المنظم للتدخل ، والمباغلة فى التعامل مع الأزمة .
- ٤ - المواجهة الفورية وتحقيق السيطرة الكاملة على الموقف والتنسيق المحكم بين القيادات .
- ٥ - منح القيادات الميدانية حرية اتخاذ القرارات لضمان فورية التصرف وملاحقة الأحداث .
- ٦ - وضوح الأوامر والتعليمات وعدم تضاربها أو الاسراف فيها .
- ٧ - توفير نظام اتصالات على أعلى درجة من الفاعلية والكفاية يحقق تدفق المعلومات وانسيابها .
- ٨ - الاقتصاد فى استخدام الامكانيات والقوات وترشيدها استخدام القوة بالقدر الضرورى .

---

1. Rod Paschall : Critical Incident Management,  
(Chicago : Office of International Criminal Justice, 1992).

٩ - تأمين الامدادات والمهمات والاتصالات .

١٠ - توفر نظام معلومات يتيح التقييم الموضوعى للأحداث وترشيده  
اتخاذ القرارات .

١١ - تنظيم عملية الاعلام ومخاطبة الجماهير .

١٢ - الدروس المستفادة .

### الثقة فى القدرة على المواجهة :

حكم الناس على القائد ، وتقييمهم له يرتبط دائما بسلوكه وتصرفاته  
فى المواقف العصبية . تلك المواقف التى يؤثر فيها القائد ويتأثر بها . ومن  
صميم الموقف وظروفه وزمانه ومكانه والعوامل المتدخلة فيه وتعاقداته تمتحن  
القدرات القيادية الحقة ، وترتفع أسهم القادة الحقيقيين وينمو رصيدهم  
القيادى . فالأزمات هى التى تصنع القادة العظام .

وفى أى مجال هام نجد القادة الذين يحاولون تجنب المسئوليات  
الضخمة يضيعون على أنفسهم فرصا ذهبية للخوض فى التجارب العظيمة  
والمرور فى الاختبارات الصعبة . وبمعنى آخر نجد أن الرؤساء الذين يعيشون  
فى تردد عند مواجهة الأزمات والشدائد لا يندرجون فى عداد القادة الأفاضل .  
فالقيادة تعنى فى مفهومها اقتحام المخاطر والاقدام على المهام التى ترتبط  
بها أعظم المسئوليات . فعندما تسوء الأمور بفعل الكوارث والأزمات تتجلى  
الحاجة الملحة الى القيادة الصلبة الملهمة الراضة بالنفس القادرة على  
التصدى . والقيادة الحقة هى القيادة المتماسكة الواعية تحت أسوأ الظروف  
والمواقف الاستثنائية . ففى مثل هذه اللحظات تكون أنظار المنظمة عالقــة  
بشخص القائد يستلهمون منه العزم والعزيمة ، يرقبون كيف تكون ردود فعله  
فى مواجهة الأزمة وكيف يتصرف ، وكيف يقود المنظمة للخروج بها من الأزمة  
بأقل قدر من الخسائر والتضحيات ، وبأعلى درجة من الثبات والعزم ورباطة  
الجأش . أما الذين تخذلهم قدراتهم واستعدادهم فى المحن والأزمات ، أو  
الذين يحاولون تجاهل الموقف أو تجنب المسئولية ، فهؤلاء قادة انهزاميون  
يؤدى مسلكهم الى تفتيت الروح المعنوية والاضطراب وضياع يقين العاملين  
فيهم ، وهم بذلك يهزمون الأهداف التى ائتمنوا على رعايتها .

ان الثبات ورباطه الجأش والتماسك مقومات أساسية للتعامل مع الأزمات . فالقادة الانفعاليون والمهزوزون يفتقدون عنصر السيطرة ويسبئون ادارة الأزمة ، ذلك ان الانفعال وعدم الثبات ظواهر معدية تنتقل عدواها الى الآخرين بالمستويات الادارية المتدرجة ، شأنها شأن الظواهر المرضية .

### المبادرة بتعبئة جميع الامكانيات الضرورية

حتى يمكن أن يتحقق ذلك ، توجد خطوة جوهرية سابقة تتمثل فى وجود نظام معلومات عصرى ومتكامل ، تختزن به كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بالامكانيات البشرية والمادية التى تحت سيطرة القائد . وهذه المعلومات يجب أن تكون على أعلى درجة من الدقة والحدثة وحسن التنظيم حتى يمكن الاستفادة منها استفادة كاملة عند تفجر الأزمة .

وهذا يقودنا الى قضية هامة تعتبر أساسا لما سبق ، تلك هى قضية الانذار المبكر أو التحذير بالأزمة قبل وقوعها كلما كان ذلك ممكنا . وفى مجال الأزمات القومية نجد ان هذا التحذير ممكن فى معظم الأحوال طالما كانت أجهزة المعلومات على كفاءة عالية ، وقائمة بواجبها وفقا للأساليب والطرق العلمية على خير وجه . بمعنى أن توفر المعلومات ، ومن ثم الانذار المبكر، يكون فى علاقة طردية مع كفاءة أجهزة المعلومات .

وكلما كانت المعلومات الضرورية متاحة ومنظمة ، كلما كانت الحسابات دقيقة والقدرة الصحيحة على التنبؤ ممكنة ، ومن ثم أمكن التحذير بقرب وقوع الأزمة ، وبالتالي الاستعداد والاعداد لمواجهةها . ويبدو هذا واضحا بصفة خاصة فى حالات الاضرابات العمالية والطلابية وشغب الملاعب والشغب العام والفيضانات والسيول وانهيار المباني .

ولقد استثمرت نظم الادارة العصرية امكانيات ثورة المعلومات وكونية الاتصالات والحاسبات الالكترونية العملاقة وغيرها من تقنيات الثورة الصناعية لتحسين أداء عملية الانذار بالأزمة من خلال سيناريوهات المستقبل والتنبؤ الممتد من واقع الحاضر . وقد استطاعت معاهد ومراكز دراسات

المستقبل الأمريكية ابتكار معايير حديثة تعطى نتائج ملموسة داخليا وخارجيا  
فى مواجهة الأزمات الأمنية والسياسية والاقتصادية (١) .

ان عملية تعبئة الامكانيات الضرورية لمواجهة الكارثة أو الأزمة تتطلب  
التعامل بقوى أشد من القوى المؤثرة فى الموقف لموقف تدهور الأمور والحد  
من تفاقمها وامتدادها الى مجالات أو مناطق جديدة ، ولارهاب أى قوى  
اخرى تفكر أو تحاول التدخل لدعم الأزمة أو تصعيدها . وتأخذ عملية  
التعبئة فى حساباتها الاحتفاظ باحتياطي مناسب للدفع به عند الضرورة  
لتأمين الجهود المبذولة لمواجهة الأزمة والمساعدة فى تصفيتها مع ابقاء  
الخسائر والتكاليف عند حدها الأدنى . كما تشمل أيضا ضمان تدفق  
الامدادات وتأمين وصولها الى موقع الاحداث . والنجاح فى هذا الصدد  
يتوقف بالدرجة الأولى على مستوى التدريب الراقى والمتخصص الذى عليه  
الأفراد . ذلك أن نتائج هذا التدريب لاتخضع لمعادلات رياضية ، إذ أن  
١ + ١ قد تساوى ٤ أو ٥ فى حسابات الأداء وتنفيذ المهام . فجندي فض  
الشغب المدرب قد تعادل كفاءة أدائه كفاءة ثلاثة أو أربعة من جنود  
الحراسة العاديين .

### التحرك الفوري للتدخل والمباغثة فى التعامل مع الأزمة :

ان مهاجمة الأزمة فى اللحظة المناسبة يمنحنا الفرصة للتعامل معها  
بنجاح وتصفيتها وهى مازالت هشة وقبل أن تأخذ قوة اندفاعها . والفرصة  
تسمى فرصة فقط متى انتهزت ، أما اذا ضاعت اللحظة المناسبة لمهاجمة  
الأزمة فانها تتعاضم وتصبح أكثر مناعة ضد التدخل والتصدي . والتدخل  
الفورى يجب أن يكون تدخلا ذكيا ومحسوبا ، ذا تأثير على كيان الأزمة  
ومقوماتها وعلى تطورها وتداعياتها . والاصل هو التحرك الاستراتيجى  
لمواجهة الأزمة ككل وافقادها مقومات استمرارها وتصاعدها . فاذا كان  
هذا هدفا متعذرا فى ظل الامكانيات المتاحة ، يصبح البديل هو التصدي  
للأزمة فى نقطة ارتكازها التى تمنحها قوة الاندفاع والاستمرارية .

---

(١) حسن بكر : الزلزال واستعادة زمام المبادرة . ( الاهرام ٢٨/١٠/١٩٩٢ )

والتحرك الفوري للتدخل يتضمن عنصر المباغته والمباغته من أهم مقومات النجاح فى مواجهة الأزمات بصفة عامة ، وفى مجالا الحرب والأمن بصفة خاصة تحقق المباغته حالة من الذهول قد تؤدى الى الشلل فى التفكير والحركة ، وتحت تأثير صدمة المباغته يمكن التعامل مع الأزمة وتصفيتها (١) .

ومن الأمثلة المعروفة لأجهزة الأمن عمليات اختطاف أو احتجاز الرهائن سواء فى الطائرات أو البواخر ، والتي تؤدى عادة الى أزمات أمنية حادة . وكثيرا ما ترتبط هذه العمليات بمطالب وشروط للمختطفين قد يكون من المتعذر الاستجابة لها أو لبعضها . وتقترن هذه المطالب بتوقيعات محددة يصبح مصير الرهائن بعدها فى كفة الأقدار . وهنا نجد أن المباغته فى مقدمة عناصر النجاح فى التعامل مع مثل هذه المواقف الصعبة (٢) .

ويرتبط بالتحرك الفوري لمواجهة الأزمة التواجد المستمر وسط أحداثها . وتواجد القادة فى مواقع الأحداث قد يأخذ أحد أسلوبين (٣) :

(أ) التواجد العلنى : وذلك فى حالة الاتجاه الى التدخل الفعلى والمواجهة العلنية لتصفية الأزمة ، وخاصة اذا كانت هناك بوادر عنف وشغب وتدمير ، والى تدخل قوى غير معلومة تغير من موازين القوى وتؤدى الى نتائج غير مأمونة العواقب ، والى فقد السيطرة وانفلات زمام الأمور .

(ب) التواجد غير المعلن : وذلك فى حالة ما اذا كان التواجد العلنى يؤدى الى حالة من الشحن والاثارة للطرف المتصل بالأزمة ، أو فى حالة ما اذا كان الغضب الجماهيرى أو الهياج يتصل بأشخاص القادة . وهنا يكون

---

(١) كانت المباغته أحد العناصر الاساسية فى نجاح القوات المصرية فى عبور القناة وتحقيق النصر فى حرب اكتوبر ١٩٧٣ .

انظر : عبد الكريم درويش ولىلى ت كلا : حرب الساعات الست ، (القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٧٤ ) .

2) Ahmed Galal : Ezeldin : Golbal Terrorism; Overview (Chicago : Office of International Criminal Justice, 1992).

(٣) محسن أحمد الخضيرى : ادارة الازمات ، منهج اقتصادى ادارى لحل الازمة ، ( القاهرة : مكتبة مدبولى ، ١٩٩٠ ) .

هدف التواجد السرى تأمين تدفق المعلومات الى القيادة ، وخاصة مايتصل بالقوى الصانعة للأزمة والمتزعمة لها ، وحجم الجماهير المشاركة فيها ، وامكانياتها ، والمعلومات اللازمة للقيادة لتقدير الموقف وعمل حسابات التدخل وأسلوبه ومساره ، ونقاط القوة والضعف فى كيان الأزمة ، وتحديد بؤر التوتر ، والمناطق الساخنة ، وأماكن الصدام ، الأمر الذى يحدد القرارات الخاصة بأسلوب التعامل ، وحشد القوة المكلفة بالمواجهة والتصدي، واعادة التقييم والحسابات أولا بأولا .

### منح القيادات الميدانية حرية التصرف :

عادة ماتكون تطورات الأزمات والكوارث وتداعياتها سريعة جدا ومتلاحقة . وطبيعة الأزمات الأمنية تتميز بدرجة عالية من المفاجآت غير المتوقعة والتداعيات للأحداث مما يجعل التحكم مركزيا فى الأحداث المتواترة أمرا صعبا وعميقا ، خاصة أن تأثيرات الأحداث تكون غير متوقعة سلفا على نحو دقيق ، ويتم التعامل معها فى ظل ظروف عصيبة وضغوط نفسية تسبب درجة عالية من التوتر وعدم اليقين .

ونظرا لهذه الطبيعة الخاصة لادارة الأزمات الأمنية ، فإن الأنماط التقليدية فى الادارة فى ظل الأوضاع العادية تصبح غير ذات موضوع هنا ، بل ان التمسك بها قد يكون باهظ الثمن ونتائجه مكلفة فى العتاد والرجال وفى التقييم النهائى لحساب الأرباح والخسائر . وفى ظل هذا الوضع الخاص للأزمات الأمنية يتعين الالتجاء الى نسق ادارى ذى طبيعة خاصة يحقق اعتبارات الكفاءة والاقترار والتفوق فى مواجهة الأحداث السريعة والمتلاحقة ، خاصة اذا ماكانت أحداث الأزمة مندلعة فى أكثر من مكان وفى عدة مواقع منفصلة ويتطلب الموقف فورية اتخاذ القرارات المناسبة .

هذا النسق الادارى الخاص فى ادارة الكوارث والأزمات يتصل بعملية التحكم فى الأحداث وملاحقتها وأول متطلباته هو تفويض سلطة اتخاذ القرارات الى المستويات القيادية الميدانية لتحقيق فورية الاستجابة وردود الفعل للمواقف الأزمومية التى تواجه القيادة الميدانية ، ان يصبح عنصر الوقت كالسيف ان لم تقطعه قطعك . وفى الحياة العملية نجد القيادات



الميدانية لديها المعلومات الصحيحة الطازجة ، كما نجد لها أكثر احساسا بالواقع وأكثر المأما بمجريات الأمور . ونحن هنا لانحاول أن نقلل من قيمة وسائل الاتصال الحديثة التى تمكن القيادة العليا من متابعة الموقف ومعايشة تطوراتها ، والتى أيضا قد تصاب بالخلل أو الاعاقة بسبب الأحداث، وانما نؤكد على أن معالجة الكوارث والأزمات يجب أن تقتصف بالمرونة والمشاركة وحرية التصرف والقدرة على الاستخدام الأمثل لعملية اتخاذ القرار .

ويقودنا هذا التفكير الى أن نعترف بأن عملية اتخاذ القرارات بالأسلوب التقليدى الذى يخضع لاعتبارات التنظيم الرسمى القائم له عيوبه ونقاط ضعفه الشديدة اذا استخدم فى ادارة الكوارث والأزمات . ذلك أن الأسلوب التقليدى يخضع لاعتبارات المستويات والتدرج الهرمى والاختصاصات الرسمية المحددة . ورغم مزاياه فى الادارة فى ظل الأوضاع الطبيعية للمنظمة ، الا أن تكلفته تصبح عالية جدا فى ادارة الكوارث والأزمات لما يمكن أن يؤدى اليه من نقص الكفاية فى الأداء والبطء وعدم الواقعية ، ومن ثم فهو معوق لادارة الأزمات . والبديل هو التنظيم الشبكي المرن القادر على مواجهة الكوارث ، وما تفرضه من ضرورة توفر درجة عالية من التنسيق والمشاركة فى اتخاذ القرارات وردود الفعل الفورية للمتغيرات المختلفة (١) .

### وضوح الأوامر والتعليمات وعدم تضاربها أو الاسراف فيها :

الكارثة أو الأزمة عادة ما تأخذ الناس على غرة ، على الأقل من حيث توقيتها اذا كان من الممكن التنبؤ بإمكان أو قرب وقوعها . ومن ثم فإن فى مقدمة عناصر الخطر فيها هو عنصر المباغتة أو المفاجأة التى ينتج عنها عادة صدمة عنيفة تحدث درجة عالية من التوتر مما يؤثر على مدى الرشد فى القرارات والتصرفات وردود الفعل المباشرة . كما أن التصاعد المفاجئ للأزمة أو الكارثة يخلق درجة كبيرة من القلق والشك وعدم التيقن

---

(١) أحمد عامر : مشروع متكامل لادارة الكوارث والأزمات . (القاهرة:الاهرام الاقتصادى ، العدد ١٢٤١ فى ١٠/٢٦ / ١٩٩٢ ) ص : ١٣ - ١٨ .

بالنسبة للبدائل المطروحة لأنه يتم تحت ضغوط نفسية وذهنية شديدة ، وخاصة فى ظل ندرة المعلومات أو عدم دقتها أو توقفها .

وكثيرا مايحدث فى الكوارث والأزمات ذات النطاق الواسع أو الآثار التخريبية أو التدميرية ، أن تقوم القيادات على مستوى الدولة والمحليات - بدوافع وطنية أو تقديرا منها لمسئولياتها - بالتدخل تلقائيا فى إدارة الأزمة ، فتبادر باصدار قرارات أو أوامر معينة الى القيادات المختلفة المكلفة بالمواجهة . ومع توفر النوايا الطيبة فى معظم الأحوال ، فإن هذا الأسلوب فى العمل يهدر المبادئ الأساسية للتنظيم والادارة العلمية ، وفى مقدمة هذه المبادئ : وحدة القيادة ، وحدة الأمر ، وحدة السلطة والمسئولية . لذلك فإن فى مقدمة مسئوليات ادارة الأزمة أو الكارثة الحيلولة دون وجود هذا النمط من التدخل الذى يؤدى الى البلبلة فى التفكير والتضارب فى الأوامر والازدواج فى عملية اتخاذ القرارات مما يؤثر بالضرورة على مدى كفاءة الجهود الموجهة نحو احتواء الموقف (١) .

### توفير نظام اتصالات على أعلى درجة من الفاعلية والكفاية :

عملية الاتصالات هى بمثابة قلب الادارة النابض . وكما أن القلب يدفع الدم فى الشرايين ويستقبله من الأوردة ليعيد دفعه نقيا من جديد كى تستمر الحياة ، فكذلك عملية الاتصالات بالنسبة للمنظمة ، فالقيادة تدفع بها الى كل أطراف المنظمة وتسقبلها من هذه الأطراف كى تستمر حياة المنظمة فى حالة حيوية وفاعلية . وعلى قدر تدفق المعلومات والقرارات فى قنوات الاتصال فى سيولة ودون اعاقه أو تحريف يكون التيقن من سلامة التنفيذ والانجاز وتحقيق الأهداف بالمستوى المأمول .

وعلى سبيل المثال نجد أن سلامة عملية اتخاذ قرار معين فى أى منظمة تتوقف على نوع المعلومات التى تصل الى متخذ القرار وعلى مدى دقة هذه

---

(١) ننوه هنا بما أقدم عليه مدير أمن القاهرة فى ادارة احدى الازمات خلال السبعينات على اصدار أمر قيادى باللاسلكى الى قواته الميدانية بعدم الاستجابة لتنفيذ أية أوامر أو تعليمات تصدر اليها من أى قيادة أخرى من خارج مديرية أمن القاهرة ، وذلك فى مواجهة تدخل بعض الجهات الاخرى فى ادارة الازمة .

المعلومات وتنظيمها . وفى المقابل فإن مجرد اتخاذ القرار لايعنى الكثير بالنسبة لعمل المنظمة ، اذ يبقى القرار فى حالة سكون حتى تتم عملية نقله وتوصيله الى سائر الأشخاص و الوحدات المعنية ، وعندئذ فقط يبدأ النشاط وتحدث ردود الفعل فى صورة تصرفات واجراءات وتوقعات ، وربما قرارات جديدة يصدرها الآخرون .

ونتيجة للتطور التكنولوجى المذهل خلال الحقبة الأخيرة فى نظم المعلومات والقدرة الفائقة على الاتصال القوى ، أصبح من الممكن استنباط نظم فعالة لتوفير المعلومات المرتدة ترقى الى مستوى تلك التى تعمل الجسم البشرى . وهذه النظم الجديدة تنقل ردود الفعل أو تطورات الموقف الى مراكز اتخاذ القرارات بنفس السرعة التى تقع بها الأحداث . بمعنى تغذية القائد فى مركز ادارة الأزمة بصورة مستمرة بالمعلومات التى توضح للقائد الآثار المترتبة على قراراته ونتائجها ، مما يفيد فى متابعة القرارات والتصرفات وتقييمها . وهى بذلك أسلوب للتعلم واكتساب الخبرات والتصويب وتغيير السلوك .

ولا يقل أهمية عن ذلك اقتصار الأوامر والتعليمات على القدر الضرورى لادارة الموقف حتى يكون لها معنى وتقدير ، وحتى لاتحدث حالة من الارتباك أو عدم الاكتراث نتيجة الاسراف فى الاتصالات التى تحمل سيلا من الأوامر والتعليمات . فمن المسلم به علميا ان الاسراف فى الاتصالات هو أحد عوائق الاتصال الجيد . فهنا تصدق الحكمة القائلة «اذا زاد الشيء عن حده انقلب الى ضده» ، ذلك أن الاعتدال فى الاتصال وتنظيمه يعطى للمعلومات التى تنقل للقيادة أو عنها جدية وأهمية ويساعدها على تنظيم الاستفادة بوقتها . والافراط فى الاتصال يعادل فى تأثيره السلبى قلة المعلومات وعدم كفايتها لاتخاذ القرارات السليمة فى الوقت المناسب .

#### الاقتصاد فى استخدام الامكانيات والافراد وترشيد استخدام القوة :

الخطأ الكبير الذى تقع فيه بعض القيادات فى مواجهة تلقى الأخطار بوقوع كارثة أو أزمة ، هو الدفع بكم مبالغ فيه من الامكانيات المادية والبشرية الى موقع الأحداث . وهذا الاجراء له أكثر من تأثير سلبى ، وخاصة فى حالة الاضطرابات والشغب والكوارث الطبيعية .

(أ) نخوب معين الامدادات التى تحت سيطرة القيادة وتصورها عند الحاجة الى تعزيزات ميدانية ، وبالتالى فقدان عنصرى المبادأة والأمان .

(ب) احماء واثارة الموقف الأزموى نظرا لما تثيره الاعداد الضخمة من القوات من استفزاز واثارة فى الأزمات الأمنية تغرى بالمزيد من التصاعد المستمر للأزمة .

(ج) الأعباء التى يتطلبها تموين واعاشة العاملين بالميدان بأحجام مبالغ فيها .

(د) تعرض العاملين للارهاق والاستنزاف البدنى والمعنوى لاستمرارهم فى مواجهة الموقف دون تبديل أو احلال .

(هـ) التكلفة العالية التى تتجاوز اقتصاديات التشغيل نتيجة النفقات والبدلات التى تتكلفها الأحجام المبالغ فيها من العمالة .

وتأسيسا على ماتقدم فان ترشيد استخدام الامكانات والأفراد يتطلب أن يكون الدفع بها بالقدر الذى يكفل السيطرة على الموقف ويدرا تفاقم الأزمة، بحيث يتناسب رد فعل القيادة مع الفعل الحادث . آخذين فى الاعتبار أن مخطئى الشعب والاضطرابات كثيرا ما يلجأون الى الخداع والحيل لاستقطاب اهتمام قيادات الأزمة بصفة خاصة وذلك بخلق أزمة هامشية ، فإذا ما غرر بالقائد ودفع كل قواته للتعامل معها وانهكت قواها ، ظهرت الى السطح الأزمة الحقيقية المدمرة .

وترجع أهمية هذه النقطة أيضا الى أن بعض الأزمات الأمنية لها صفة التجدد الذاتى ، فكلما أخدمت الأزمة فى جماعة أو فى مكان كلما عادت الى التأزم مرة ثانية أو فى منطقة أخرى ، خاصة عندما لا تتم تصفيتهما نهائيا . وكلما طال استمرار الأزمة كلما كانت قادرة على استقطاب روافد جديدة وأنصارا يعززون قوتها . ومن هنا فان مواجهة الأزمات يتطلب التفوق فى السيطرة التامة عليها ، لامن خلال الاسراف فى الدفع بالامكانات والقوات دون مبرر ، وانما من خلال الاختراق الأمنى للقوى الموجهة للأزمة والمهتمة بها والصانعة لها . وكذلك من خلال المعرفة الكاملة والاحاطة الشاملة والمتابعة

### المستمرة لأحداثها (١) .

ومن ثم فإن قيادة الأزمة يتعين عليها أن تدفع الى موقع الأحداث بالقدر المتيقن فقط من عناصر القوة . والا فانها قد تقدم على عملية انتحار غير مقصود عند استخدام أقصى درجات العنف فى غير مامبرر ، فمثل هذا الاجراء يمثل دعوة لأن تكون ردود الفعل أشد عنفا ، الأمر الذى يتعين تفاديه وتجنبه .

### تأمين الامدادات والمهمات والاتصالات :

قيادة الأزمة أو الكارثة مسئولة عن توفر احتياطى تعبوى يمكن الدفع به لتعزيز الجهود المبذولة للسيطرة على الأزمة . ويقصد بالاحتياطى التعبوى كافة القوى والامكانيات التى تحتاج اليها عملية ادارة الأزمة للتغلب على أى موقف يواجهها . وهذا الاحتياطى يشمل الرجال والعتاد والمهمات ووسائل النقل والاتصالات وغيرها ، مما يمكن من مواجهة أى أزمة وتطوراتها . وجانب هام وحيوى فى ادارة الأزمات يتعلق بضمان الامدادات والتموين ومستلزمات الاعاشة المناسبة . وهذا العنصر بالذات يعد فى مقدمة مقومات نجاح التعامل مع الأزمات .

وتشمل عملية التأمين أيضا السرعة المحسوبة فى تعبئة الاحتياطى والامدادات ، وتحديد المسارات والطرق البديلة ، وتأمين عمليات التحرك ونقل القوات ، والقدرة على السيطرة على المفاجآت ، والحد من الخسائر وابقائها عند حدها الأدنى ، وتقويت الفرصة على عناصر الأزمة .

كذلك يتعين اتخاذ الاجراءات الكفيلة بتأمين جميع وسائل وأدوات الاتصال المستخدمة فى ادارة الأزمة ، وبصفة خاصة :

● وسائل الاتصال بأجهزة الليزر لنقل الصور المرئية والمسموعة فوراً .

● وسائل الاتصال اللاسلكية لنقل الصور المرئية والمسموعة عن طريق شبكات التليفزيون العادية والمغلقة .

● وسائل الاتصال السلكى واللاسلكى عن طريق التليفون واللاسلكى والتلكس والفاكس .

● وسائل الاتصال المباشر عن طريق الاشخاص الذين يراقبون مجريات الأمور أو الذين يتم زرعهم بين عناصر الأزمة .

● وسائل التصنت والرصد التى تجعل ادارة الأزمة فى حالة معايشة لمجريات الأحداث .

● وسائل الارتباط المباشر مع شبكات المعلومات ونظم المعلومات العاملة بالحاسبات الآلية .

ان الثقة فى القدرة على تصفية الأزمة أو الكارثة لاترتبط فقط بتوفر الامكانيات اللازمة لذلك ، وانما أيضا وبالدرجة الأولى بمدى صلاحية وكفاءة هذه الامكانيات لأداء مهامها بشكل فوري وفعال . وفى كثير من المواقف نفاجأ بمواقف أزموية من داخلنا عندما يتبين فى اللحظة الحرجة أن بعض وسائل الانتقال غير صالحة أو معطلة ، أو أن سيارات الاطفاء لا يصل مدى سلمها الى الأدوار العليا فى الأبراج الحديثة ، أو أن خراطيم مياهها بالية وحجم التسرب كبير ، أو أن مصادر المياه اللازمة للاطفاء غير متاحة .

#### نظام معلومات يتيح التقييم الموضوعى للأحداث وقرشيد اتخاذ القرارات :

ان القادة يجب أن يكونوا على قناعة تامة بأن ادارة الكوارث والأزمات يجب أن تخضع للمنهج العلمى والعقلانى ، بمعنى انها ادارة علمية وادارة بالنظم تحد من الأخطاء والسلبيات وتبعدنا عن الممارسات المرتجلة والقرارات غير الرشيدة . فمن خلال الادارة بالنظم تتم عمليات التقييم والتنسيق والتوجيه والسيطرة التامة على عناصر الكم والكيف والزمن والامكانيات البشرية والمادية والتكلفة والجهد المبذول ، بما يخضع الأزمة بجميع أحداثها لأصول وأسس الادارة العلمية (١) .

واذا كنا ندعو هنا الى اخضاع الكوارث والأزمات للادارة

---

(١) عبد الكريم درويش : دعوة لإنشاء مركز قومى لادارة الكوارث والازمات .

( القاهرة : جريدة الاهرام ، عدد ١٠/١/١٩٩٢ ) ص ٨ .

بالنظم ، فذلك لأن عالم اليوم هو عالم النظم ، ونظم المعلومات بصفة خاصة . وهذه حقيقة لم تعد تقبل الجدل ولامرأ فيها . ففى ظل نظم المعلومات نقف على أرضية صلبة من اليقين والمعرفة التى لا تترك أمر التعامل مع الأحداث الاستثنائية المتفجرة للحدث والارتجال ، وانما نتعامل معها ونعالج تداعياتها وتصحيح مسار الأمور بثبات وثقة وسرعة متناهية .

ومن الأمور المسلم بها أن قيمة المعلومات والبيانات المتاحة عن الأزمة رهن بدقتها وتنظيمها وسرعة توافرها ، كما انها أيضا رهن بالقدرة على تحليلها واستخدامها والاستفادة منها . لذلك فان التحليل العلمى والفورى للمعلومات والبيانات يمكننا من عمل تقدير سليم للموقف أولا بأولا . ولا مكان تحقيق ذلك بدرجة عالية من الموضوعية واليقين ، يقتضى الأمر اناطة هذه المهمة بفريق عمل متخصص يعمل فى قاعة معدة اعدادا خاصا ومزودة بالأجهزة الالكترونية الضرورية لأداء هذا الدور . ويفضل فى الكوارث أن تتم معالجة المعلومات على أساس جغرافى يستخدم قواعد معلومات وبيانات عن الامكانات المتاحة بكل منطقة وطبيعتها وظروفها الخاصة ، جنبا الى جنب مع الخرائط والرسومات الايضاحية والهيكل والنماذج للمنشآت والمرافق والخدمات العامة بالمنطقة الواقعة فى نطاق سيطرة وتحكم القيادة .

وفريق العمل فى ادارة الكوارث والأزمات يختار بعناية فائقة ، واعضاؤه يتمتعون بقدرات ذهنية ولياقة صحية ونفسية عالية ، ويتصفون بالثبات وهدوء الأعصاب وقوة التحمل والقدرة على التجرد والتنبؤ والعقلية التحليلية . ويعد هذا الفريق اعدادا خاصا لأداء دوره على افضل وجه وبأعلى كفاءة ، كما تنظم لهم دورات صقل وبرامج تنمية مستمرة . ومهمة قائد هذا الفريق أن يهيئ له مناخا صحيا يتسجد فيه الأمل والتفاؤل وتعلو الروح المعنوية وتزدهر ، وان يحفزهم لاستخراج افضل ما فيهم من طاقات وعطاء - تحت أسوأ الظروف - للعمل المشترك من أجل الهدف المشترك (١) .

---

Richard H. Ward : Countering Terrorism : A Manual for Law Enforcement Administrators (Chicago : Office of International Criminal Justice, 1992).

وفى مجال المعلومات المتاحة عن الأزمة فى مراحلها الأولى ، عادة ما يظهر اتجاهان واضحا ومتعارضان .

الاتجاه الأول نحو التهوين من شأن الأزمة ، وهذا يكون واضحا بصفة خاصة لدى قادة أجهزة الدولة وقادة الوحدات الميدانية المتعاملة معها ، فى محاولة لتخفيف اثر الصدمة على المستويات العليا ، ولرفع شبهة التقصير او الاهمال فى الانذار المبكر بقرب وقوع الأحداث .

الاتجاه الثانى نحو التهويل من امر الأزمة . لأغراض وأسباب سياسية أو اجتماعية أو شخصية ، أو لاستثارة اهتمام السلطات العليا بها . وقد يصاحب هذا الاتجاه التضخيم من حجم الأزمة والخسائر الناجمة عنها ، وإطلاق الشائعات التى تستهدف الاثارة والبلبله . وعادة مايتبنى هذا الاتجاه فئات معينة من الأشخاص المغرضين والضحايا وبعض وسائل الاعلام .

وهنا تظهر أهمية سيولة المعلومات الصحيحة والحقائق المتاحة عن الموقف الأزموى الىالرأى العام أولا بأول بصدق ودون حجب أو تأخير ، مع تأكيد صحة هذه المعلومات ووجه الحقيقة فيها بشتى أساليب مخاطبة الرأى العام .

#### تنظيم عملية الاعلام ومخاطبة الجماهير :

للاعلام دوره الهام والمؤثر فى ادارة الكوارث والأزمات . ويجب أن نسلم سلفا بأن من حق المواطن أن يعرف ، وأن يعلم الحقائق أولا بأول . وأن الصدق منجاة مهما كانت الأمور متردية والأنباء مزعجة . وفى عصر أصبحت فيه وسائل الاتصال المرئية والمسموعة تنقل إلينا الأحداث من أرجاء العالم عبر الأقمار الصناعية وقت وقوعها ، فإن عمليات التعتيم أو حجب الأنباء على المستوى المحلى تصبح ضربا من المخاطرة غير المحسوبة الغير مأمونة العاقبة . ففى مثل هذه الأحوال يصبح الناس نهبا للشائعات والمبالغات والروايات المختلقة والأنباء البعيدة عن الحقيقة ، مما يسهم فى خلق مناخ يسوده القلق ، وتضيق فيه الثقة ، ويصبح الناس فيه على غير يقين من أمورهم بما قد ينذر بأوخم العواقب . وشغف الانسان بأن يعرف



الحقائق جزء من غريزته وتكوينه ، وحقه فى ذلك يجب أن يكفل فى ظل مناخ من الحرية . وفى المقابل علينا أن نسلم بحق السلطات المسئولة عن إدارة الأزمة فى تنظيم عملية الاخبار والاعلام عنها . والذين لديهم خبرة يمثل هذه المواقف يعلمون أننا فى كثير من الأحيان نكون فى مواجهة معاملة صعبة طرفيها : حق المواطن فى معرفة الحقائق كاملة ، وحق الجهات المسئولة فى معالجة الأنباء التى يمكن اذاعتها والسيطرة عليها بما يخدم أغراض الموقف والصالح العام .

لذلك فإن العلاقة بين قيادة الأزمة فى موقع الأحداث وأجهزة الاعلام يجب أن تؤسس على درجة عالية من التفاهم والتنسيق وأن تتسم بالحيطة والحذر معا . ولعله من أهم القرارات فور وقوع الأزمة اختيار المتحدث الرسمى الذى تكون مهمته بالدرجة الأولى تنظيم عملية الاعلام ووضع الحقائق أمام الراى العام تلافياً لمناقض الأنباء والتصريحات وتعارضها إذا تركت الأمور دون تحديد . وهذا يتطلب أن يكون المتحدث الرسمى فى تعايش تام مع الأحداث وملما تماماً بكل الحقائق ومجريات الأمور ، ودقيقاً فى كل ما يصرح به وصادقاً فيما يقول . ذلك أن اختلاف الحقائق التى يدلى بها عن تلك التى يلتقطها الناس بوسائلهم المختلفة يؤدى الى التشكيك فى مصداقيته ومصداقية الأجهزة الرسمية المسئولة عن إدارة الأزمة .

وفى الكوارث والأزمات - بصفة خاصة - يجب أن تعلن الحقائق بالسرعة الواجبة لمواجهة مناخ الغموض والقلق والانفعال الذى تولد فيه الشائعات وتتكاثر ، كما يجب الاعتراف بالأخطاء التى قد تحدث أثناء التعامل مع الأزمة ومعالجتها ، لأن تسريبها وكشفها من جهات أخرى قد يصورها بأكثر مما هى عليه ويحمل على سوء الظن بالأجهزة الرسمية ، كما أن عدم الاعتراف بها يفقد الناس ثقتهم فى المسئولين . ويجب أن تكون لدى المتحدث الرسمى القدرة على معالجة المواقف الأزموية الصعبة ، مع ضبط النفس وعدم الانفعال مع المسئولين عن الاعلام الذين قد يتورطون فى نشر وقائع أو أنباء غير صحيحة أو ناقصة أو محرفة . ويقتضى الأمر أن يكون التوجه العام للمتحدث الرسمى هو نشر الحقيقة كاملة وصحيحة . وهذا يتطلب الدقة والوضوح فى إعداد التصريحات الرسمية ، وأن تساير الأحداث ، وأن تلتزم أجهزة الاعلام باذاعتها ونشرها دون أى تعديلات قد تبعدها عن

الحقيقة أو تؤدي الى ابداءات أو استنتاجات معينة تحيد بها عن جادة الصواب .

### الدروس المستفادة

لا تنتهى مهمة القائد بانتهاء الكارثة أو الأزمة أو السيطرة عليها واحتوائها ، فعلمية التقويم عنصر هام من عناصر ادارة الكوارث والأزمات . ويوجد معياران للتقويم : معيار الفاعلية ، وبموجبه نتأكد من تحقيق الهدف ، وهو تمام السيطرة على الموقف واحتوائه . ومعيار الكفاية ، وبموجبه لا نكتفى فقط بالتأكد من أن الهدف قد تحقق ، وانما نتأكد أيضا من كفاءة ادارة الأزمة ، وذلك من خلال :

- ١ - تقييم الأداء ، ومستوى الاتقان فى تنفيذ المهام والسيطرة على الأزمة ، والوقوف على الأخطاء والدروس المستفادة .
- ٢ - مدى الالتزام باقتصاديات التشغيل واستخدام الامكانيات ، وحساب تكاليف العمليات .
- ٣ - حجم الخسائر المادية والبشرية ، والعائد الاقتصادى المترقب على نجاح مواجهة الأزمة واحتوائها .
- ٤ - حساب عنصر الزمن ، أى الوقت المستغرق فى انهاء الأزمة .
- ٥ - مدى رضا الناس عن مستوى الأداء فى التعامل مع الأزمة .

هذه اعتبارات هامة عند تقييم مدى كفاءة ادارة الكوارث والأزمات . وبذلك تتحقق القيادة مما اذا كانت القرارات التى اتخذتها كانت سديدة أو كانت تنقصها نواح فنية أو تكتيكية أو ادارية أو مالية يكشف عنها التنفيذ مما يستوجب مراجعتها أو تعديلها . ونستعرض الانتباه الى أنه من الخط محاولة تقييم ادارة الكوارث والأزمات من خارج المنظمة أو الجهاز الذى يتولى هذه المهمة ، وبدون الاطلاع العام بجميع العوامل والمتغيرات الداخلية والخارجية المتدخلة فى الموقف ، والوقوف على الاتجاهات والتيارات والقوى المؤثرة فيها ، ذلك أن اكتمال هذه الصورة عامل أساسى للتقييم الموضوعى .

## الباب الثالث

# العملية الإدارية

الفصل الأول : التخطيط

الفصل الثاني : التنظيم

الفصل الثالث : القيادة

الفصل الرابع : اتخاذ القرارات

الفصل الخامس : الاتصالات

الفصل السادس : الرقابة

نتناول في هذا الباب العملية الادارية كدورة  
فضاض متكاملة . وقد تناول الفصل الاول موضوع  
التخطيط ورسم الميامة العامة ، على اساس ان  
التخطيط هو الذى يجعل العملية الادارية هادفة  
وموجهة الى غرض ممكن التحقيق .

والعملية الادارية تخرج الى حيز الواقع في  
اطار تنظيم شامل . وتتوقف فاعليتها على كفاية  
الافراد الذين يضمهم التنظيم ، ملما تتوقف على  
شخصية التنظيم نفسه ، وعلى البيئة التى يتفاعل  
معها . وقد تعرض الفصل الثانى لهذا الموضوع  
الحيوى . اى موضوع التنظيم .

وانصرف الاهتمام في الفصل الثالث الى  
القيادة الادارية . باعتبارها فى مقدمة القوى  
الفعالة المؤثرة فى حياة المنظمة ، وفى مدى  
ارتباطها بالهدف وتحركها فى اتجاهه ، وعلى  
اساس الدور الحيوى الذى تؤديه القيادة فى تنمية  
المجتمع وتطويره .

واتخاذ القرارات هو صلب عمل القادة .  
وبقدر ما تكون القرارات رشيدة ومعبرة عن الفضل  
البداى التى تتوخى الفضل السبل لتحقيق الهدف  
بقدر ما تكون الادارة الفاجحة . وقد تناول  
الفصل الرابع موضوع اتخاذ القرارات .

وفى الفصل الخامس قمنا بموضوع  
الاتصالات الادارية . والاتصالات هى عصب حياة  
المنظمة وهى قلب الادارة النابض ، فهى التى  
تنفع النشاط والحيوية فى اطرافها ، وبدونها تبقى  
القرارات والمعلومات فى حالة جمود وتتوقف  
العملية الادارية تماما .

وتعرض الفصل السادس لموضوع الرقابة  
باعتبارها الوسيلة التى عن طريقها تتحقق القيادة  
مما اذا كانت العملية الادارية قد حققت اهدافها  
باعلى قدر من الكفاية وبما جهد ووقت وتكلفة  
وذلك فى ضوء مفهومها الجديد الذى ينصرف الى  
الرذابة الايجابية البناءة .

## الفصل الأول

# التخطيط

يتحدث العلماء الآن عن علم جديد اسمه « علم المستقبل Futurelogy » يقوم على أساسه التخطيط العلمى لحياة ومستقبل المجتمع خلال اطار زمنى يعتمد مداه الى عشر وعشرين سنة قادمة .

والتخطيط يعنى أن نتجه ، فى حدود مجال الاختيار المتاح ، الى التفكير فى المستقبل ونحاول تشكيله بالصورة التى توافق آمالنا وتطلعاتنا . وليس الغرض من التخطيط التنبؤ ولكنه التشكيل ، تشكيل الحياة بالصورة التى نريدها مستقبلا بطريقة مثلى . والتخطيط بذلك يسبق أى عمل تنفيذى ، وهو الذى يحدد نوع هذا العمل واسلوبه ومداه .

وقد مرت قرون عديدة اتصفت بسلبية التخطيط ، الذى كان يهدف أساسا الى التخلص من رقابة الدولة ، على اعتقاد أن الأمور وأوجه النشاط متى تركت حرة دون تدخل الدولة ستسير على ما يرام . على أن تزايد حاجات المواطنين الى خدمات الدولة ، ورغبة الحكومات فى إتاحة فرص أفضل للحياة ، ومواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية المعمرة ، وتحقيق مجتمع الرفاهية ، قد أدى الى تغيير شامل فى وظائف الإدارة العامة بالدولة . هذا التغيير أصبح يتضمن فى العصر الحديث مسئولية الدولة عن تحقيق مجموعة كاملة من الأهداف المترابطة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والحضارية ، محكومة بالتخطيط العلمى الذى يتوخى استخدام جميع الموارد والامكانيات المتاحة بطريقة علمية وانسانية .

وهذا يعنى أن التخطيط ليس عملا تجريديا يتم بعيدا عن واقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد والجماعات والمنظمات . انه يتم داخل تركيبات الحياة نفسها . ذلك لأن التحول والتغيير الذى يهدف اليه التخطيط هو تعبير عن الحاجات والرغبات والمشاكل الجماعية التى تهم جماعات المواطنين سواء عبرت عنها ، أو حددتها القيادة السياسية الواعية فى نظرتها لتشكيل مستقبل البلاد .

وقد أصبحت الشعوب الآن مستعدة لقبول التخطيط كأسلوب فى الحياة ، ومستعدة للتحرك فى اتجاه ما يسمى بالتخطيط الإيجابى . وهذا يقدم الدليل على رغبتها فى تحديد طريق واضح ومنهج مدروس للحياة يترك القليل - فيما يتعلق بالضروريات - لعبث الأقدار وفعل الحظ .

وخلف هذا التغيير المرموق فى اتجاهات الجماهير ، توجد حقيقة مؤكدة وهى أن عدم التخطيط أصبح باهظ التكلفة . وقد خبرت كثير من البلاد عددا من التجارب التى أثبتت أن الأمانى والأحلام وحدها لا يمكن أن تخرج الى نطاق الواقع أو أن تحقق نفسها بنفسها ، وهكذا ظهر التخطيط وتطور نتيجة احتياجات ملحة . وليس من شك فى أن أى دولة لا تقدر فى المدى الطويل على تبديد أموالها فى مشاريع مشكوك فى صلاحيتها ، أو الانفاق على احتياجات غير أساسية أو غير مدروسة .

وقد أصبح التخطيط أحد الوظائف الهامة للحكومة ، وهو فى مقدمة وسائلها لأحداث التغيير والتطوير فى المجتمع ، والواقع أن الحكومات فى الدول النامية - بعد أن أحيت الأمل فى نفوس الجماهير وحركت فيهم مختلف

الامانى والتطلعات - لم تعد حرة فى أن تخطط أو لا تخطط ، وانما هى مضطرة للتخطيط لا لأنه الطريقة الموضوعية لملاقاة الأهداف وتحقيق التنمية والتغلب على مشكلات العصر ، وانما كذلك لأن الجماهير لم تعد تسمح بأن تترك أمورها للحظ والقدر ، أو أن تهمل مصالحها أو أن تعيش فى غير يقين من المستقبل ومن ثم أصبحت الجماهير قوى ضاغطة على الحكومة فى اتجاه مستمر نحو التخطيط .

ان أى حكومة حديثة لم يعد يمكنها ان تتحمل الخسائر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى يمكن أن تنتج عن السير وراء المذهب الحر . ومن ثم فان التخطيط لم يعد منهاجا ضروريا لتحقيق الأهداف واسلوبا عمليا وانسانيا للحياة فحسب ، وانما هو الآن أمر ضرورى ليبقى ويستمر .

#### ماهية التخطيط :

ان العصر الذى نعيش فيه قد جعل من « التخطيط » كلمة سحرية . ومن النادر أن يدور حديث الآن عن السياسة أو الاقتصاد أو الأحوال الاجتماعية أو الادارة دون أن يذكر التخطيط . ومن هنا دعت الضرورة الى تحديد مفهوم التخطيط ومحاولة وضع نظرية ثابتة وعملية له .

ولكى نوضح ما يعنيه التخطيط من طريق الاستبعاد نقول انه ليس مذهباً جديداً يعتنقه رجال السياسة والاداريون . وهو أيضا لا يمثل سلطة رابعة أو وظيفة رابعة يمكن اضافتها الى السلطات أو الوظائف الثلاث الموجودة فى الدولة بنص الدستور . كما انه لا يعنى مجموعة محدودة من المعارف يمكن استيعابها أو استعمالها .

ان التخطيط فى صورته الايجابية يعنى ، فى المقام الاول ، منهج أو مدخل لحل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية . وهذا المنهج لكى يكون فعالا ومجديا يلزم أن يكون مفهوما ومقبولا من رجال السياسة والمنفذين . وهو يعنى ، الى جانب هذا ، عملية يشترط لنجاحها وجود مخططين متخصصين أحسن تدريبهم . ولديهم الامكانيات المالية اللازمة ، ويمتازون بنفاذ البصيرة والحيوية ، وموجهين بالصالح العام .

ويقول فايول : « ان التخطيط فى الواقع يعنى التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل » .

ويعرف التخطيط فى اوسع معانيه بانه التدبير الذى يرمى الى مواجهة المستقبل بخطط مصممة سلفا لتحقيق اهداف محددة فى اطار زمنى محدد .  
بهذا المعنى يكون التخطيط ظاهرة اجتماعية عامة تشمل المشروعات العامة والمشروعات الخاصة وحياة الافراد الخاصة ايضا . ولا يندم التخطيط الا فى المجتمعات البدائية التى تعتمد اعتمادا كليا على العادات والتقاليد .

وفى راي آخر ان التخطيط هو مجموعة النشاط والترتيبات والعمليات اللازمة لاعداد واتخاذ القرارات المتصلة بتحقيق اهداف محددة وفقا لطريقة مثلى . وان التخطيط القومى هو مجموعة التنظيمات والترتيبات التى اختيرت لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى يحددها المجتمع ويتطلع الى انجازها خلال فترة محددة سلفا .

ويقرر الخبيران جيولوك وبولوك ان الخطة القومية تمثل برنامجا زمنيا لعمل صمم على اساس منطقى متفق عليه رسميا . وهذا البرنامج يشمل كل اعمال الحكومة الاجتماعية والاقتصادية ، والخدمات الاقتصادية والاجتماعية التى يؤديها القطاع العام ، مبينا حدود التصرف التى يمارسها أولئك الذين يعملون فى القطاع الخاص ، ويكون هذا البرنامج لمدة عام أو أكثر حيث يتجه كاملا الى تحقيق اهداف محددة تتعلق بالدخل القومى والمخزرات القومية والفردية وتوزيع العمل للمصالح العام .

وينبنى على التعاريف السابقة بالنسبة للخطة القومية ما يأتى :

- ١ - قيام اهداف يتم تحديدها فعلا .
- ٢ - ان هذه الاهداف تمثل اهداف المجتمع كله .
- ٣ - وباعتبارها اهدافا عامة فان تحديدها يتم مركزيا .
- ٤ - ويترتب على هذا ان التنسيق بين الاهداف المختلفة للقطاعات وبينها وبين الاهداف العامة للمجتمع أمر حيوى فى مفهوم التخطيط القومى الشامل .
- ٥ - ان الخطة القومية لا تهتم فقط بما يمكن تحقيقه ، ولكنها تهتم ايضا بوسائل وطرق تحقيق الاهداف وبمتابعة التنفيذ .
- ٦ - ان التخطيط عملية مستمرة وديناميكية .



ونخلص مما تقدم بأن التخطيط أسلوب علمى وعملى للربط بين الأهداف والوسائل المستخدمة لتحقيقها ، ورسم معالم الطريق الذى يحدد جميع السياسات والقرارات وكيفية تنفيذها ، مع محاولة التحكم فى الأحداث عن طريق اتباع سياسات مدروسة محددة الأهداف والنتائج .

والتخطيط القومى أسلوب فى التفكير قبل أن يكون مشروعات . ومن ثم فهو أداة للتخطيط الشامل لموارد المجتمع ، وعملية موازنة بين الحاجات وبين الانتاج . وهو بذلك عملية انسانية هدفها اسعاد المواطن ورفع مستواه وتحقيق مجتمع الرفاهية .

### الخطة :

الخطة هى الطريقة المثلى لتحقيق هدف معين . وهى تتضمن القرارات المتعلقة بتحقيق الهدف وطريقة التنفيذ ومراحله الزمنية .

وبالنسبة للخطة القومية ، فهى تشمل جميع النواحي المتعلقة بالتطور الاقتصادى والاجتماعى وتحاول أن تنسق بينها تنسيقا يضمن السير قدما بالتنمية الشاملة نحو الأهداف المتوخاة .

واطار الخطة - كما يستفاد من اسمه - يحيط بالصورة الاقتصادية من جميع نواحيها ، ويشمل خطوطها العريضة وتفاصيلها الدقيقة . فهو يظهر ويحدد الانتاج الذى يبدأ به العام والانتاج المستهدف فى نهاية العام . وهو يظهر الدخل الذى سيتولد عن هذا الانتاج وطريقة توزيعه ، ويقدر الاستثمارات التى يجب أن نستثمرها لتحقيق اهداف الدخل والانتاج ، ثم يقترح طريقة توزيع الدخل الكلى بين الادخار اللازم لتمويل استثماراتنا وبين الاستهلاك اللازم للفرد والجماعة ، ويظهر عدد العاملين بالدولة واجورهم والزيادة المستهدفة نتيجة لفرص العمل الجديدة التى ستتاح خلال العام .

ويحيط اطار الخطة بميزانية الدولة ويتعاملها الاقتصادى مع الخارج . وأخيرا ينسق بين كل هذه العناصر فى ميزانية فرضية ، تهدف الى ضمان التوازن والتكامل بين جميع العناصر الاقتصادية ، والسير بها جميعا فى خطة موحدة نحو تحقيق الأهداف القومية (١) .

---

(١) عبد المنعم القيسونى : « الوثائق الاقتصادية الرئيسية ، اطار الخطة ،

(الاهرام ، ١٩٦٧/٤/١١) ، ص ٧ - ٨ .

## الأهداف

الهدف هو الغرض أو الغاية التى يراد تحقيقها . وهو بذلك يمثل حقيقة وواقعا يرجى الوصول اليه . ويتحدد الهدف فى القانون أو القرار المنشئ للمنظمة . وقد يتحدد بمعرفة القيادة السياسية أو القيادة الادارية . وترتبط المنظمة بهدفها وتوجه اليه كل نشاطها ويتوقف هذا النشاط عند تحقيق الهدف كاملا أو العدول عنه .

والأهداف اما بعيدة المدى ( مداها أكثر من سنة عادة ) ، واما قصيرة المدى ( أقل من سنة ) ، وهى اما أهداف أساسية تتوخاها المنظمة كلها ، أو أهداف فرعية أو تشغيلية يتوخاها كل قسم وكل ادارة . كذلك هناك أهداف نهائية وهى التى تسعى اليها المنظمة أساسا ، وأهداف وسيطة وهى التى تساعد على تحقيق الهدف النهائى ، فالتدريب أو التعليم ليس هدفا نهائيا فى أى منظمة وإن كان هدفا وسيطا من حيث اسهامه فى تحقيق الهدف النهائى .

ويلزم أن تتوفر فى الهدف الاعتبارات الآتية :

١ - أن يكون مشروعا ، ومتفقا مع الاتجاهات العامة ، والقيم التى يتمثل بها المجتمع .

٢ - أن يكون مقبولا لدى العاملين بالمنظمة ، وأن يتلاءم مع أهدافهم الشخصية وأن يشعروا بالارتباط به حتى يتحقق تعاونهم المستمر فى العمل على تحقيقه .

٣ - أن يكون واضحا ومعلوما لدى جميع العاملين فى مختلف المستويات التنظيمية .

٤ - أن يكون واقعا لا خياليا . بمعنى أن يكون قابلا للتحقيق وفى حدود القدرات والطاقات والامكانيات المتاحة .

## السياسات :

إذا كان الهدف يمثل الغاية المنشودة من العمل أو النشاط ، فالسياسات تمثل مجموعة القواعد والنظم والتعليمات التى تحكم التصرفات وأوجه النشاط الموصلى الى الهدف . فبينما الهدف يوضح ما نريد أن نحققه ، توضح السياسة كيفية التنفيذ . وعلى هذا الأساس تعرف السياسة بأنها :

مجموعة القواعد والنظم التى تحكم سير العمل ، والمحددة سلفا بمعرفة الادارة ، والتى يسترشد بها العاملون فى المستويات المختلفة فى كافة القرارات والتصرفات المتعلقة بتحقيق الاهداف .

ويعرف ديفز السياسة بانها تعنى بصفة أساسية تعبير صريح أو ضمني عن المبادئ والقواعد التى وضعتها القيادة التنفيذية لتسترشد بها المنظمة، ولضبط الفكر والعمل بها (١) .

ويستفاد من التعريفين السابقين أن السياسات تمثل القرارات أو القواعد التى تحدد سير العمل وتضبط التصرفات والأعمال داخل المنظمة . فإذا كانت السياسات متعلقة بأهداف عامة فإنها تصبح سياسات عامة .

ومن ناحية أخرى فإن كل قرار تتخذه الإدارة يمكن أن يعتبر سياسة واجبة الاتباع فى الحالات المماثلة مستقبلا . فالمدیر الذى يصدر قرارا بمجازاة موظف بسبب اهمال معين ، انما يرسم سياسة تطبق على باقى الموظفين فى الحالات المماثلة ما بقيت العوامل المتداخلة فى الموقف متساوية . ومن هنا يصدق القول بأن « كل ادارى سياسى » على أساس دوره فى رسم سياسة العمل من خلال دوره فى اتخاذ القرارات .

وباعتبار السياسة مجموعة القواعد الحاكمة داخل المنظمة فهى تحقق المزايا الآتية :

١ - توضيح الأفعال وما يمكن أن تكون عليه التصرفات ، وتضيق منهاج العمل .

٢ - إعفاء المديرين من التدخل المستمر لاتخاذ قرارات أو شرح ما يجب أن يتبع . ذلك أنه متى وضعت القاعدة أصبحت سياسة واجبة الاتباع .

٣ - إيجاد اتفاق عام ووحدة اتجاه فيما يتعلق بالتصرفات والبت فى المشاكل .

٤ - ربط النشاط بالأهداف بما يؤدي الى تنسيق الجهود المختلفة .

---

1. Ralph Davis: The Fundamental of Top Management (N.Y.: Harper and Brothers, 1952), p. 6.

### اهمية التخطيط :

التخطيط هو الذى يرسم صورة العمل فى شتى المجالات ويحدد مساره .  
ويدون التخطيط تصبح الأمور متروكة للمقدر أو العمل العشوائى غير الهادف  
ومن أهم مزايا التخطيط :

١ - أنه يحمل على أعمال الفكر واتباع الطريقة العلمية لاكتشاف  
المشكلات ودراستها ومحاولة حلها قبل تفاقمها .

٢ - التخطيط يؤدي الى تحديد أهداف واضحة للعمل .

٣ - العمل فى إطار خطة عمل هادف . وهو بذلك نشاط ذو معنى  
بالنسبة للعاملين . وهذا يساعد على تحقيق رضاهم وزيادة انتاجهم .

٤ - يحدد التخطيط مراحل العمل ، والخطوات التى تتبع ، والطريق  
الذى يسلكه العاملون . وهو بذلك يساعد على تحقيق الأهداف .

٥ - يهتم التخطيط بتوفير امكانيات العمل ، وسبل الحصول عليها .  
والتنسيق بين جميع الأعمال وأوجه النشاط المتعلق بالهدف .

٦ - التخطيط يحقق الرقابة - الداخلية والخارجية - على التنفيذ  
ويسهل متابعته والوقوف على المشكلات التى تعترضه والتدخل أولا بأول  
لحلها .

٧ - التخطيط يحقق الأمن النفسى للأفراد والجماعات . ففى ظل  
التخطيط يطمئن الجميع الى أن الأمور التى تهمهم قد حسب حسابها وأعدت  
عدتها .

### اهمية التخطيط للتنمية القومية :

تعرضنا لأهمية التخطيط كأسلوب للعمل بصفة عامة . ويهنا هنا أن  
نحدد أهم الاعتبارات التى تدعو الى أسلوب التخطيط لتحقيق التنمية القومية  
هذه الاعتبارات نجعلها فيما يلى (١) :

١ - التنمية غير المخططة نتائجها غير مؤكدة .

---

(١) للتوسع فى هذا الموضوع ، انظر ، حسين عمر : التخطيط فى المجتمع  
الاشتراكى ، ( القاهرة : دار الكرنك للنشر والطباعة ، ١٩٦٣ ) ، ص ٢١ - ٢٧ .

- ٢ - التنمية غير المخططة قد تقضى الى الضياع الاقتصادى .
- ٣ - التنمية غير المخططة لا تحقق النمو المتوازن للاقتصاد القومى .
- ٤ - التنمية غير المخططة تعزف عن بعض مشروعات التنمية الاساسية .
- ٥ - التنمية غير المخططة لا تضمن اختيار مشروعات التنمية .
- ٦ - التنمية غير المخططة لا تضمن معدلات النمو المطلوبة .
- ٧ - التنمية غير المخططة لا تحقق العدالة الاجتماعية .

### بعض أنواع التخطيط :

#### ١ - الخطة القومية الشاملة :

وتهدف الى تحقيق اهداف التنمية فى جميع القطاعات القومية سواء الاقتصادية او الاجتماعية او الحضارية والثقافية . وغايتها رفع مستوى المعيشة واحداث النهضة الشاملة فى جميع نواحي الحياة بالمجتمع .

#### ٢ - الخطة الاقليمية او المحلية :

وتهدف الى تنمية منطقة معينة او مجتمع محلى معين . وتهتم عادة بمشكلات المحافظات او الولايات او المدن والمحليات وتطويعها ، ومن امثلتها المشروعات الخاصة بتعمير الوادى الجديد ومديرية التحرير وسيناء .

ويأخذ التخطيط الاقليمى فى اعتباره مسائل السكان ، ومناطق الثروة الزراعية ، والثروة المعدنية ، والثروة المائية ، ومصادر القوى المختلفة ، واستصلاح واستثمار الصحارى والغابات ، والمناطق الصناعية ، وشبكة المواصلات ، وتخطيط المدن والمرور بها ، والمناطق السياحية والاثرية ، ومناطق الاصطياف والمشتى والموانى المائية والجوية . وما اليها .

#### ٣ - خطة القطاع :

وتهدف الى تحقيق اهداف قطاع معين من قطاعات الانتاج او الخدمات، مثل الصناعة او الزراعة ، او السياحة او الأمن او الصحة او التعليم .

وتلجأ بعض الدول الى تخطيط قطاع معين مثل خطة الصناعة او خطة الزراعة ، ومحاولة تحديد اثر تطور هذا القطاع على الخطة الشاملة . كما لو كان المطلوب هو مقارنة الدخل الناتج من الصناعة بغيره فى القطاعات الأخرى ، ومعرفة اثر الصناعة بالنسبة لعملية التنمية القومية . وهذا النوع من الخطط يقوم بوضعه القطاع المختص عادة .

## الاعتبارات الهامة عند وضع الخطة :

١ - تحديد المبادئ والفلسفات والقيم والعقائد والاتجاهات القومية التى يتم على أساسها وضع الخطة وسير التنفيذ . فمثلا قد يرى اتباع الفلسفة الاشتراكية التى تعترف بالملكية الخاصة فى حدود معينة ، والتى تهتم بالاستغلال الكامل للطاقة البشرية .

٢ - تحديد الأهداف : تهتم الخطة باكتشاف الأهداف وتوضيحها وتحديد الأولويات بينها ، وتقسيمها فى حدود الامكانيات وفى ظل الظروف القائمة الى أهداف بعيدة المدى أو متوسطة أو قصيرة المدى . وتحديد الأهداف يتطلب بالضرورة الدراسة التامة الكاملة والمفصلة للاقتصاد القومى ، بحيث يصبح المخطط على علم ومعرفة بالواقع ، مع التنبيه لمدى استمرار الأهداف واستقرارها فى ظل أحوال التغيير الاجتماعى الجارى . وهذا يفرض مرونة الخطة بحيث تسير مقتضيات التغيير .

٣ - اصدار القوانين الجديدة وتعديل القوانين القائمة بما يهىء الجو المناسب لتؤتى الفلسفات والمبادئ والقيم والعقائد المتفق عليها ثمارها ، ولكى يتسنى تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها .

٤ - تحديد السياسات التى تركز على الأهداف العامة ، وتصنيف هذه السياسات بحسب نوعية الأهداف الى سياسة صناعية وسياسة زراعية وسياسة للتجارة الخارجية . الخ . وبالرغم من أن السياسات تتصف بالعمومية الا أنه يلزم توضيحها بدقة بحيث تكون مفهومة لدى جميع العاملين وطوائف الشعب المختلفة .

٥ - ترجمة السياسات الى برامج ومشروعات يتم تحديدها فى ضوء الموارد المتاحة وفى حدود امكانيات التنفيذ وذلك عن طريق التعاون بين الجهاز المركزى للتخطيط وبين المخططين فى القطاعات المختلفة . ووضع البرامج الزمنية أى ترتيب الأعمال المطلوب القيام بها ترتيبا زمنيا مع ربطها ببعضها .

٦ - مراعات التنسيق والتكامل بين مشروعات الأنشطة والقطاعات المختلفة . بمعنى ألا يكون هناك تعارض أو ازدواج بين المشروعات فى

القطاعات المختلفة . ولا تعطى أهمية أو عناية أكثر من اللازم لبعض القطاعات أو الأنشطة على حساب غيرها ، لأن هذا كثيرا ما يعوق النمو المستمر وظهور اختناقات فى القطاعات المهمة تحول دون التقدم الممكن حدوثه حتى فى القطاعات المحظوظة .

٧ - توفير الامكانيات وتهيئة المناخ المناسب للتنفيذ . وهذا يتطلب : -

( أ ) القوعية الضرورية بالخطة سواء للجمهور أو للعاملين .

( ب ) توفير الموارد المالية والطبيعية اللازمة . وتشمل الاعتمادات المالية ورعوس الاموال والموارد الاولى والمواد الخام . ويلاحظ ان الخطة تعتمد على كل من الميزانية العامة التى تعد فى ذاتها نوعا من التخطيط قصير المدى . والميزانية النقدية وقوامها النقد الاجنبى أو « العملة الصعبة » ( ١ ) .

( ج ) توفير العناصر البشرية واعدادها وتنميتها . فالافراد هم اهم

( ١ ) الميزانية كالخطة تحتاج الى تخطيط مدروس . ولكن تختلف الميزانية عن الخطة من حيث أن الاخيرة تتضمن النظر الى استهداف نتائج محدودة بدراسة طرق كثيرة يمكن لكل منها أن يحقق هذه النتائج ، وذلك بقصد اختيار احداها تسير بمقتضاها الميزانية ( والخطط السنوية ) لتحقيق ما استهدف . وبذلك فانه بينما دور الميزانية فى تحديد الاهداف متواضع فانها تلعب الدور الاكبر عند اتخاذ قرار اختيار طريقة الخطة النهائية ، وكذلك عند تنفيذ الخطة المقررة عن طريق الاعتمادات التى تتضمنها الميزانية . كذلك تختلف الميزانية عن الخطة من حيث أن عدد المشتركين فى وضع الخطة اكبر نظرا لشمولها للقطاعين العام والخاص ونظرا لانها تحتاج الى دراسات أوسع وأعمق ، ومن حيث كون الميزانية سنوية بينما الخطة الشاملة - خلاف الخطط السنوية - توضع لعدد من السنين . فبينما المخطط ينظر الى أجل طويل نسبيا مثل خمس أو سبع أو عشر سنوات ، فان واضع الميزانية يحاول ترجمة الخطة الى ميزانيات سنوية يبدأ فى اعداد كل منها قبل بدء تنفيذها بشهور قليلة .

هذا ويلاحظ ضرورة تطابق الميزانية والخطة السنوية من حيث المشروعات والبرامج والاهداف الخاصة بالقطاع العام . إذ أن الميزانية تعكس الناحية التمويلية لهذه المشروعات والبرامج ، فضلا عن تضمينها السياسات المالية والضرائبية اللازمة للتأثير فى توجيه نشاط القطاع الخاص وقراراته ، حتى يتم تنفيذ الخطة كما هو مقرر لها وبالتالي تحقيق كل اهدافها .

أحمد حافظ الجعوينى : « التخطيط الشامل للاقتصاد القومى » ، ( القاهرة . معهد

الادارة العامة ، برنامج المديرين العاملين ، الدورة الاولى ، ١٩٦٥ ) ، ص ٣ .

عناصر الخطة ويتطلب التخطيط توفير الأعداد الضرورية من الفنيين والمتخصصين والعمال المهرة وتدريبهم وتنميتهم . الى جانب المنفذين والاداريين الأكفاء .

( د ) توفير الأجهزة الادارية الصالحة : وهذا يستدعى دراسة الأجهزة القائمة واعادة تنظيمها بحيث توزع الاختصاصات والواجبات على أفضل وجه ، وتزويدها بوحدات للتخطيط .

### طرق وضع الخطة (١) :

من المسائل الرئيسية فى تصميم الخطة اختيار الطريقة التى تتبع فى وضع المقترح النهائى أو المقترحات النهائية التى تعرض على ممثلى الشعب والسلطات العليا لاستصدار قانون الخطة الذى بموجبه تسير البلاد لعدد من السنين المقبلة .

ويمكن تحديد ثلاث طرق لوضع الخطة هى :

#### ١ - طريقة الخطة المفتوحة » "Open End Plan Method" :

فى حالة اتباع طريقة الخطة المفتوحة يسمح لكل جهة بالتقدم بالمشروعات التى ترى تنفيذها طالبة تخصيص مبالغ الاستثمارات اللازمة دون التقيد بحد أقصى للمبلغ الإجمالى المطالب به . وتتناسب هذه الطريقة مع ظروف بعض الدول التى لا تواجه مشكلة فى النقد الأجنبى كالكويت وقطر وليبيا . ولكن يجب فى كل الأحوال أن يتم عرض المشروعات المطلوب تنفيذها وفقا لأولويات محددة معاييرها حتى يمكن لجهاز التخطيط المركزى أو السلطات العليا تأجيل بعض المشروعات لإخطط تالية أو الغاء ما يتقرر الغاؤه فى حدود الأولويات الموضوعة . ويعاب على هذه الطريقة أن عملية اختيار مشروعات الخطة من بين المشروعات المعروضة يتم بمعرفة جهات أخرى خلاف جهات التنفيذ ، مما يخشى معه أن تكون المشروعات التى وقع عليها الاختيار غير متناسقة ومتكاملة من حيث التنفيذ . فضلا عن أن هذه الطريقة لا تتلاءم مع ظروف الكثير من الدول المتخلفة التى تشكو من قلة الموارد الاستثمارية وصعوبة توفير امكانات التنفيذ .

---

(١) انظر : أحمد حافظ الجعوينى ، المرجع السابق . ص ١١ - ١٣ .



٢ - طريقة الخطة المخصصة مبالغها سلفا "Allotment plan Method" :

نظرا لندرة الموارد الاستثمارية فان هذه الموارد يتم توزيعها على القطاعات والأنشطة المختلفة وفقا للاهمية النسبية المقدرة لها في الخطة . وعلى كل قطاع ونشاط اقتراح المشروعات التي تحقق الأهداف المقررة أو اكبر نسبة منها ما أمكن . وميزة هذه الطريقة أنها تضطر جهات التنفيذ الى الحد من مطالبها الاستثمارية وضغطها في المشروعات الضرورية . مما يساعد على تحقيق الأهداف بأقل تضحية ممكنة . ولكن يعاب على هذه الطريقة أنها غالبا ما تعطى بعض القطاعات أو الأنشطة اعتمادات استثمارية أكثر أو أقل مما هي في حاجة اليه فعلا نتيجة لخطأ تقدير الجهاز المركزي للتخطيط لعدم المامه التام بكافة العوامل التي يجب أخذها في الحسبان لدى تقرير التوزيع .

٣ - طريقة الخطط البديلة "Alternative Plan Method" :

لعلاج عيوب الطريقتين سالفتي الذكر ، يطلب من جهات التنفيذ التقدم بعدة بدائل تخطيطية معينة كل منها في حدود مبلغ اجمالي معين ، أو تهدف كل منها لتحقيق حجم محدد من الانتاج أو الدخل أو العمالة . ويقوم الجهاز المركزي للتخطيط باختيار بديل أو أكثر منها وفقا للأهداف العامة والأهمية النسبية المقررة لكل قطاع ونشاط وفي حدود امكانيات التنفيذ والتسهيلات الأجنبية المتوقعة .

وميزة هذا الأسلوب التخطيطي وجود أكثر من بديل أمام الجهاز المركزي للتخطيط لاتخاذ قراره النهائي ، مما يقلل عملية الرجوع الى جهات التنفيذ اثناء فترة تجميع الخطة أو الخطط النهائية ووضعها في الشكل المقترح النهائي . فضلا عن أن هذه الطريقة تتطلب أن تحدد جهات التنفيذ رأيها بالنسبة لأولوية وأفضلية بعض المشروعات على غيرها ، كما أن هذا الأسلوب يحافظ على تناسق وتكامل المشروعات المقترحة في كل بديل .

ولا يقف الأمر عند قيام التخطيط باختيار بديل من كل قطاع ، بل من الأفضل أن يقوم الجهاز باختيار أكثر من بديل حتى يمكنه عمل بدائل تخطيطية قومية تدرس دراسة كاملة من حيث الأعباء التي يتطلبها كل بديل، وذلك لعرضها على الهيئة التشريعية الممثلة للشعب لتقرر أي بديل تخطيطي

قوى تختار ، وذلك فى ضوء معدلات التنمية التى سيحققها كل بديل ، ومقدار التضحيات اللازمة لتنفيذه .

وبذلك يمكن القول بأن الأخذ بطريقة الخطط البديلة على مستوى جهات التنفيذ وعلى مستوى الجهاز المركزى للتخطيط يحقق كلا من :

١ - مزايا معيار الكفاية « "Efficiency criterion" » ، إذ أن تقديم بدائل مختلفة من جانب جهات التنفيذ يسبقه اجراء مفاضلات بين المشروعات المختلفة من حيث الكفاية الفنية والانتاجية والاقتصادية لكل مشروع .

٢ - مزايا معيار القيمة "Value criterion" ، إذ يتم تقديم بدائل جهاز التخطيط المركزى للهيئة التشريعية مشفوعة بالتضحيات اللازمة لكل منها فى شكل زيادة فى حجم المدخرات المحلية وفى ضرائب جديدة ، أو زيادة معدلات الضرائب الحالية ، أو فى ضغط للاستهلاك وتدخل فى طريقة تسويق بعض المنتجات ، أو غير ذلك من سياسات يرى الجهاز المركزى للتخطيط التقدم بها ليضمن سلامة تنفيذ الخطة ويتأكد من امكانية تحقيق اهدافها .

### مراحل وضع الخطة :

يتم التخطيط فى أربع مراحل يختلف دور الادارة فى كل منها . وهذه المراحل هى الاعداد والاقرار والتنفيذ والمتابعة .

#### ١ - مرحلة الاعداد :

تعد الهيئة المختصة بالتخطيط التوجيهات الأساسية والاهداف المراد الوصول اليها من تحقيق خطة التنمية وترسلها الى الوزارات والمنظمات والمؤسسات والهيئات المختلفة . وهذه تقوم باعداد مقترحاتها وتحديد النطاق الزمنى لكل مشروع على أساس الموارد المادية والبشرية الموجودة ، وفى ضوء البيانات والاحصاءات المختلفة التى تتصل بكل مشروع .

وتوجد ناحية معنوية هامة وهى وجوب اشتراك الاشخاص المنفذين للخطة فى اعدادها حتى يكونوا أكثر اهتماما بالمشروع والعمل على نجاحه ،

وحتى تكون الخطة واقعية ولا تتعثر أو تكون بعيدة عن تحقيق مطالب الشعب .  
وتبدو أهمية الإدارة في هذه المرحلة إذ أنها تقوم بأعداد البيانات والاحصاءات  
والمعلومات وتضع نصب أعينها التجارب السابقة وأسباب نجاحها أو فشلها .

## ٢ - اقرار الخطة :

بعد اعداد المشروعات لمختلف القطاعات تجمع في صورة خطة شاملة  
للدولة . ويحدد نطاقها الزمني وأولوية المشروعات التي سوف تنفذ . ثم  
تعرض على السلطة المختصة باعتمادها ، ومهمتها البحث عما إذا كانت الخطة  
التي تم اعدادها تتفق مع الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية  
والحربية للدولة أم لا ، ومدى تأثيرها على القيم الايديولوجية السائدة في  
المجتمع .

وفي حالة اقرارها من هذه السلطة ترسل الى الجهات المختصة للبدء في  
التنفيذ وفي حالة عدم الموافقة يعاد البحث من جديد على أساس التوصيات  
والأهداف التي يراد تحقيقها . ولا يكون للإدارة دور في هذه المرحلة .

## ٣ - التنفيذ :

بعد اقرار الخطة تتخذ الاجراءات لوضعها موضع التنفيذ . ويقوم  
جهاز التخطيط بالاشتراك مع الجهات التنفيذية بأعداد الصور الرقمية التفصيلية  
على جميع المستويات ، وتوصيل هذه الصورة الى كل عامل حتى تكون  
مسئولية كل فرد في تنفيذ الخطة واضحة تماما .

ويلزم التأكد من فهم المواطنين لمشروعات الخطة ووسائل تنفيذها ،  
حتى يسهم كل منهم عن اقتناع وإيمان في تنفيذها وتحقيق أهدافها .

ويقوم الجهاز المركزي للتخطيط بمعاونة أجهزة التنفيذ بتحديد وتصميم  
الدفاتر الحاسبية والسجلات الاحصائية اللازمة لقيود مشروعات الخطة ،  
وبيان أهدافها وتسجيل الاستثمارات المقررة لها أو قيد ما تم صرفه منها  
وما تحقق من أهداف . وعلى هذا الجهاز التعرف على وجهات نظر جهات  
التنفيذ بالنسبة للظروف والأوضاع والمشكلات والصعوبات التي تستجد .

وتقوم جهات التنفيذ باصدار القرارات والتعليمات الضرورية لتنفيذ الخطة ، وتنسيق عملية التنفيذ فى ضوء الاولويات التى تحددت . واتخاذ اللازم بصدد تنظيم الأجهزة المنفذة وتدعيمها بالعاملين الأكفاء والعمل على زيادة كفاءتها الفنية والادارية .

#### ٤ - متابعة تقييم عملية التنفيذ :

تقوم الأجهزة التنفيذية بمتابعة تنفيذ الخطة وتقييمها ، وعن طريق المتابعة تتأكد هذه الأجهزة ، وكذلك الجهاز المركزى للتخطيط ، أولا بأول من مدى التقدم فى تنفيذ مشروعات الخطة ، واعداد التقارير الدورية عن حالة العمل فى كل مشروع والمراحل التى تمت فيه ، والصعوبات التى قد تصادف التنفيذ وتأخره عن التوقيت الزمنى المحدد لكل مرحلة أو مشروع .

وعن طريق المتابعة يقوم الجهاز المركزى للتخطيط بتقدير مدى الحاجة الى تعديل الخطة فى ضوء التجربة العملية التى تمت ، ودراسة عوامل النجاح أو أسباب الفشل فى كل مشروع .

#### بعض الاعتبارات المتعلقة بالمخططين :

١ - ان أولى مسئوليات المخططين والاداريين وكذلك كل من يعملون فى التخطيط ، هى حماية ورعاية الصالح العام ، ووضع مصلحة المجتمع ككل قبل مصلحة أى قطاع منه .

٢ - والمخططون مسئولون عن اكتشاف الطرق والوسائل والأساليب التى تحقق بناء مستقبل أفضل ، دون تضحيات كبيرة من الحاضر ، أو تبرأ تام من الماضى . فالتخطيط يتطلب الرغبة فى تشكيل المستقبل فى صورة مثلى والقدرة على ذلك ، والاستمرار فى السير حتى نهاية الشوط فى طريق يحده المستقبل البعيد ، والمستقبل القريب ، والحاضر ، وعلى الأقل الماضى القريب .

٣ - ويجب أن يلتزم المخططون بالممكن وأن يبتعدوا عن التحليق فى الخيال وأن تمتد نظرهم الى مستوى الواقع .

٤ - كذلك يلزم أن يحاول المخططون - قبل وضع حلول لآى مشكلة -

أن يحصلوا على المعلومات الدقيقة المرتبطة بها . وفى الحدود التى تظهرها المعلومات المتكاملة يستعمل المخططون قدرتهم على التصور . ومن هنا يلزم أن يكونوا على اتصال وثيق بجميع مراكز المعلومات والاحصاءات والأبحاث ، وأن تكون هذه المراكز متطورة ولديها امكانيات جمع البيانات وتنظيم الاستفادة منها ، ولديها الرغبة فى التعاون مع أجهزة التخطيط .

٥ - ومهما كان العاملون فى مجال التخطيط مهرة ومتصفين بالحصافة، فإن المقترحات التى تقدمها هيئات التخطيط لا تعدو أن تكون توصيات وليست أوامر واجبة النفاذ . والتخطيط بذلك يجب أن يبقى دائما كنشاط مساعد وليس الزاماً أو فرضاً للارادة .

٦ - والتشريع والتخطيط عمليتان مستمرتان . فحياة أى مجتمع لا تقف ، كما أنها لا تسير فى قوالب زمنية جامدة معزولة تقرر سياسة كل منها مستقلة عن الأخرى ، أن حياة المجتمع لها صفة الاستمرار ، ولذلك يستمر سير التشريع وسير التخطيط مع هذه الحياة .

٧ - ويتم التخطيط على مستويات مختلفة . وبالرغم من هذه المستويات ، فإن طبيعة عملية التخطيط اتفاق أكثر منها تحليل . وكلما ارتقينا فى سلم المستويات ، أو فى درجات هرم التخطيط ، أصبحت الحاجة ماسة الى الإداريين لا المتخصصين وعند القمة حيث يصبح التخطيط اختياراً بين بدائل يكون المخططون هم القادة السياسيون .

٨ - ويجب أن تكون الخطط ممكنة التنفيذ فى الواقع . والخطط ذات الشأن هى تلك التى لديها فرصة أكبر فى التنفيذ . وتأسيساً على هذا فإن مسئولية إدارة التخطيط لا تنحصر فى مجرد وضع الخطط ، وإنما يلزم أن تتأكد من أن هذه الخطط قابلة للتنفيذ بحيث تحقق الأهداف المتوخاة .

٩ - ولا يقتصر الأمر على مجرد وضع الخطط التى يمكن تنفيذها إذ يتعين أن يتم التنفيذ على وجه مرضى ، وعدم مخالفة الخطة أو الخروج عن أطوارها بأى حال الا اذا استجد من الأسباب القوية ما يدعو لذلك .

١٠ - ولكى يتم تنفيذ الخطة يجب أن تكون الاعتمادات المالية الكافية متوفرة ، فبدونها تتعثر الخطط وقد يتعذر التنفيذ .

## التخطيط للاصلاح الادارى

التخطيط وقد أصبح اليوم أسلوبا واجب الاتباع فى سائر الأنشطة سواء اكانت حكومية او خاصة ، اقتصادية ام اجتماعية ام ثقافية ، فانه مطلب أساسى بالنسبة للاصلاح الادارى لكى يتحقق بأكبر قدر ممكن من النجاح ، وفى اقصر وقت ، وبأعلى قدر من الكفاءة . والتخطيط للاصلاح الادارى ضرورة حتمية بالنسبة للدول النامية ، فهى التى تحتاج لاصلاح ادارى جوهري ، وهى فى الوقت نفسه التى تعاني من نقص فى الفنيين ، وتفاوت فى القيم ، وتواجه أهدافا عديدة تسعى لتحقيقها .

وتخطيط الاصلاح الادارى يمكن أن يكون على أكثر من صورة أهمها اثنتان :

الأولى : أن يكون موضوعا ضمن الخطة العامة للدولة ، سواء اكانت ثلاثية أو خمسية أو سبعية ، أو غير ذلك .

الثانية : أن يوضع للاصلاح الادارى خطة شاملة متكاملة تسيير وفق الخطة الشاملة للدولة ، وأن تتضمنها تلك الخطة كجزء منها .

### التخطيط الادارى فى الخطة القومية :

تلجا بعض الدول الى تضمين خطة التنمية القومية خطة للاصلاح الادارى ، حتى تضمن كفاءة الأجهزة الحكومية القائمة على تحقيق عملية التنمية . وذلك هو الطريق الذى اتبعته الهند فى خططها الخمسية الأولى .

ان افردت للمسائل الادارية والتطوير الادارى القسم الثانى من الخطة . وقد جاء فيه : « ان الخطة الخمسية هى الطريق الذى به تحاول الحكومة المركزية وحكومات الولايات ، أن تطبق مبادئ السياسة الاجتماعية والاقتصادية التى جاءت بالدستور ، وذلك بترجمتها الى برنامج قومى يقوم على تقدير الاحتياجات والموارد . أما تنفيذ هذا البرنامج فانه مهمة الإدارة العامة بالتعاون مع أفراد الشعب . »

وقد افردت الخطة فى هذا الباب فصلا خاصا لموضوع « اصلاح الادارة العامة » ، وآخر لموضوع « إدارة برنامج التنمية فى الأقاليم » ، وثالث لموضوع « تعاون الجمهورية فى التنمية القومية » ، وفى الفصل الخاص بالاصلاح الادارى بوجه عام تعرضت الخطة لموضوعات : القيادة الادارية ، التكامل ، الكفاية ، العاملين بالجهاز الادارى ، طرائق العمل ، الرقابة المالية ، الحوافز

والتقويم . كما ناقشت موضوعى تقوية الادارة فى الولايات ، وموضوع  
ادارة القطاع العام .

اما فى الفصل الثانى الخاص بموضوع ادارة برامج التنمية فى الأقاليم  
فقد أبرزت الخطة حتمية الاهتمام بادارة هذا البرنامج على المستوى المحلى،  
وبعد ان ناقشت كيفية امكان تقوية الادارات المحلية بوجه عام تعرضت  
للموضوعات الآتية :

التنمية على مستوى القرية ، دور الهيئات المحلية فى برامج التنمية ،  
التنسيق والرقابة على مستوى الأقاليم ، هيئات الخدمات الاجتماعية والادارة  
المحلية .

وفى الفصل الخاص بموضوع تعاون الشعب فى تحقيق التنمية القومية،  
سلمت الخطة بأن تعاون الجماهير جزء حتمى لنجاح الاصلاح الادارى ومكمل  
له . وفى هذا الفصل تعرضت الخطة للموضوعات الآتية :

التخطيط الديموقراطى ، وصول الخطة للأفراد ، دور الادارة فى اثارة  
تعاون الجماهير ، اشتراك الجماهير فى البرامج ، دور المنظمات المهنية ،  
دور الجامعات ، دور منظمات الخدمة الاجتماعية واللجنة الاستشارية  
القومية ، تعاون الجماهير والهيئات المعائلة لها .

وقد استمرت الهند فى هذه السياسة فى الخطة الخمسية الثانية .  
فتضمنت الخطة فصلا خاصا بمسائل الادارة والتنظيم ، وآخر لشئون العاملين  
والتدريب ، كما تعرضت لموضوع التوظيف والعمالة (١) .

#### الخطة الشاملة للاصلاح الادارى :

يعتمد هذا الأسلوب على وضع خطة شاملة متكاملة للاصلاح الادارى  
- يمهدها بدراسات وبحوث ، ويرسم لها طرق ومناهج وتحدد لها ازمنا  
ومواعيد وتنصب على التنظيم والتشريع والعلاقات العامة ، وغيرها .  
وتخصص لها أجهزة للتنفيذ تماما كائى خطة للاصلاح الزراعى أو التطوير

---

(١) انظر ، ابراهيم حلمى عبد الرحمن : «اعداد الخطة العامة للاصلاح الادارى»  
( القاهرة : معهد الادارة العامة ، سنة ١٩٧٢ ) .

الصناعى أو ما الى ذلك ، ومن أبرز وأهم الأمثلة التى من هذا النوع الخطة التى وضع أسسها الدكتور ابراهيم حلمى عبد الرحمن سنة ١٩٦٢ بالنسبة للإصلاح الإدارى فى مصر . ولما كانت هذه الخطة تعتبر فى نظرنا ، من أقيم ما جاء فى هذا المجال فأننا سنشير إليها هنا بإيجاز .

يرى الدكتور ابراهيم حلمى عبد الرحمن أن مواطن الضعف الأساسية فى الجهاز الإدارى تنحصر فى ثلاثة مواضع هى :

أولا : وضع الجهاز الإدارى ووظيفته السياسية والتنفيذية بين القيادة والقاعدة .

ثانيا : تخلف الجهاز عن استيعاب المفاهيم الأساسية للتخطيط والتنمية والاشتراكية والإدارة المحلية ، وتحويلها الى تنظمات إدارية مناسبة .

ثالثا : تعقد اللوائح والقواعد المنظمة للأجهزة الإدارية ، بما فى ذلك ما ينشأ بسبب ضغط القيادة للحصول على أداء بأجهزة ولوائح جديدة ، تترك جملة الجهاز متخلفا ماديا ومعنويا .

والإصلاح ينبغى إذن أن يمتد الى هذه النواحي الثلاث وما يتفرع عنها فيكون :

أولا : إصلاحا ينشئ الوظيفة الاجتماعية للإدارة العامة وعلاقتها بالشعب ومنظماته ، والقيادة السياسية ودورها الإيجابى فى الربط بين القاعدة والقيادة .

ثانيا : إصلاحا يعمل على أن يعاد تنظيم السلطة والمسئولية وإجراءات العمل فى الأجهزة الحكومية وفقا لمقتضيات التخطيط واللامركزية والتطور التكنولوجى والعلمى .

ثالثا : مراجعة اللوائح والإجراءات المنظمة لعلاقات الوحدات الإدارية على اختلاف مستوياتها الأفقية وقطاعاتها الرئاسية ، وتنظيم دورات العمل الإدارى بجميع مكوناته داخل كل وحدة .

ثم يقول فى مكان آخر أن الإصلاح الشامل ، فى جهاز ضخم مثقل بأعباء لا يمكن أن يتم بالطريقة نفسها التى تصلح لأجهزة محدودة ، مثل شركة أو مؤسسة حيث يمكن استكمال التوصيات الإصلاحية وتنفيذها فى



فترة قصيرة نسبيا دون اخلال بالأعمال الجارية . والجهاز الادارى جهاز بشري وادارته عملية انسانية تحكمها عوامل سياسية واجتماعية شتى . فضلا عن المقتضيات الفنية ومحدودية الموارد المادية . ولذلك لا يمكن لهذه الأسباب جميعا أن يكتفى بالاصلاح فى ناحية دون أخرى ، ولا يصح ارجاء اصلاح واضح انتظارا لاصلاح آخر قد يتم وقد لا يتم ، كما انه فى مثل هذا الجهاز الضخم ، لابد وأن تكون خطوات الاصلاح متصلة ومتتابعة بحيث تؤدي كل منها الى نتائج تمتد الى وحدات كثيرة فى الجهاز تعين على تحسين الكفاية فيها .

ثم يقول :

من هذا يتضح أن بعض المسائل الاجمالية الكبرى ، يمكن أن يعالجها جهاز مركزي متخصص يعمل مباشرة مع القيادة العليا للجهاز الادارى .

الا أن أثر هذه الاصلاحات المركزية العامة ، لابد وأن يمتد الى باقى مستويات الجهاز وقضاعاته ووحداته .

كما أن وحدات الجهاز على اختلاف مستوياتها وقطاعاتها ، لابد وأن تزيد من كفايتها ، وتعالج العيوب الظاهرة فى عملها فى حدود سلطاتها ، وأن تقترح على المستويات الرئاسية العليا ما يؤدي الى اصلاح باقى العيوب وتنسيق العمل .

أى أن الجهاز المركزى للاصلاح لابد وأن تشاركه اجهزة كثيرة فى العمل فى مختلف المستويات والقطاعات .

ولذلك يصبح من اللازم أن تكون عمليات الاصلاح شاملة وممتدة ومتناسبة مع وضع مستوى تخصص كل وحدة قائمة حاليا فى الجهاز الحكومى .

وقد بين الدكتور ابراهيم حلمى عبد الرحمن التفاعل الذى يتم بين الوحدات الصغيرة والأجهزة النوعية والأجهزة المركزية فى وضع وتنفيذ الخطة .

وبعد أن ناقش حتمية اعداد خطة عامة شاملة للاصلاح

الادارى ، ذكر الاعتراضات التى تثار ضد هذه الخطة اكتفاء بخطط  
جزئية .

كذلك حدد خطوات تكوين الخطة ومشروعاتها وما يجب ان يبينه كل  
مشروع من ناحية الهدف وخطوات التنفيذ واجهزته ومبرراته ، مع وضع  
تصور زمنى للتنفيذ . وأورد بعض مشروعات عمليات اصلاح الادارى التى  
يمكن ان تدخل فى الخطة ، ومنها :

- ١ - عمليات التمهيد للاصلاح الادارى .
- ٢ - عمليات تتعلق بالبناء التنظيمى العام .
- ٣ - عمليات تتعلق بالعلاقات العامة .
- ٤ - عمليات تتعلق بالأفراد .
- ٥ - عمليات تتعلق بموضوعات التخطيط والميزانية .
- ٦ - عمليات تتعلق بالموضوعات المالية .
- ٧ - عمليات تتعلق بالتفتيش والرقابة والمتابعة .

#### تحديد الامكانيات ومعرفة الواقع كاساس للتخطيط :

وتخطيط اصلاح الادارى ايا كان أسلوبه أو أجهزته يستلزم أساسا  
معرفة الامكانيات الموجودة وحصص الكفايات المتاحة ، والتعرف على شكل  
الجهاز الحكومى المراد اصلاحه . فلا يمكن بأى حال الاقدام على تغيير أى  
ظاهرة الا بعد التعرف عليها وتحديد صفات ومواطن القوة وأماكن الضعف  
بها ، ومعرفة الامكانيات والكفايات التى من الجائز استخدامها لاحداث هذا  
التغيير ومدى امكان تنمية هذه الامكانيات والكفايات .

لذلك يعتبر حصر الامكانيات والكفايات المتاحة وقيام مسح شامل للجهاز  
الحكومى من القواعد الأساسية لقيام اصلاح ادارى على أسس عملية  
وعلمية .

وفى سبيل تحقيق هذا تعدد أغلب الدول ، وخاصة الدول النامية،  
الى انشاء أجهزة للإحصاء والتعبئة والبحث ، الغرض منها معرفة الموارد

البشرية المتاحة والعمل على حسن استغلالها ووضعها فى المكان المناسب .

ومن امثلة المسح الشامل للجهاز الحكومى ما حدث فى بورتوريكو ، حيث تم مسح شامل استعرض اجزاء كل جهاز للوصول الى معرفة نقاط الضعف ونقط القوة ولتحديد مجالات التغيير المطلوب ، وما يمكن ان يتم منها بسرعة ، وما يستلزم فترة طويلة لتغييره .

ومنها كذلك ما حدث فى كندا حيث تم اخضع مسح للجهاز الحكومى تكلف سبعة ملايين دولار كندى ، واستمر ثلاث سنوات وجاء تقريره النهائى فى سبعة اجزاء ضخمة .

ولا يلزم الانتظار حتى يتم هذا المسح الكامل لبدء الاصلاح ، ولكن يجوز ان يكون بأسلوب يجعل نتائجه تعرض جزءا بجزء على من يستطيعون اتخاذ القرارات . بمعنى انه يمكن البدء بجزء هام وحيوى ثم تجرى له عملية مسح ثم ترفع النتيجة ويتخذ قرار باحداث تغيير معين . كل ذلك يجرى حسب خطة مرسومة من البداية تأخذ فى الاعتبار تفاعل هذه الاجراءات وتكامل هذه الخطوات . أى ان الخطة تكون وحدة متكاملة ولكن يكون تنفيذها على اجزاء حسب امكانيات البحث المتاحة وحسب الذين يستطيعون ان يعطوا من وقتهم لاتخاذ قرارات فى هذه المسائل . (١) .

### مقومات نجاح الاصلاح الادارى :

من كل ما سبق يتبين ان نجاح الاصلاح الادارى يتوقف على بعض متطلبات اساسية لها ابعاد الاثر فى تقرير نجاحه او اخفاقه ، وفى تحديد مدى هذا النجاح . ونجمل أهمها فيما يلى :

١ - الاستقرار السياسى : ان لا أمل يرجى من أى محاولات للاصلاح فى ظل حكم غير مستقر ، ليس فقط بسبب تغيير الاهداف ، ولكن لان هذا

---

(١) فؤاد شريف : « مشكلات اساسية فى التنظيم والاصلاح الادارى » ، (مؤتمر

التنمية الادارية ، مرجع سابق ) .

يعوق منح الفرصة للإصلاحات التي أجريت لكي تجرب وتقيم وتستعمل أوجه النقص فيها .

٢ - قيام دستور للدولة يحدد السلطات والعلاقات والحقوق والواجبات ، ويبين مسئولية السلطة التنفيذية أمام المجالس النيابية ، ويقرر استقلال السلطة القضائية ، الى غير ذلك من الاعتبارات الأساسية التي توضح المعالم لعمل الجهاز الإداري ، وكذلك لتطويره وإصلاحه .

٣ - سيادة القانون والنظام والاستقرار والأمن الداخلي ، فهذا يخلق جوا من الثقة في الحكومة وممثليها وشعورا بقدرة الجهاز الإداري . وبالتالي يشجع على تطبيق الإصلاحات وتقبلها .

٤ - صدور التشريعات اللازمة لوضع محاولات الإصلاح في صورتها القانونية ولإنشاء الأجهزة الجديدة اللازمة ، أو لتطوير أساليب العمل . وتنظيم معاملة الأفراد ، وإثارة الوعي الإصلاحي لدى أفراد الهيئة التشريعية .

٥ - إعادة تنظيم الجهاز الحكومي بما يتفق وأهدافه الجديدة سواء كان هذا الإصلاح ينصب على إعادة تنظيم الهيكل العام للجهاز الحكومي أم أجزائه المختلفة . مع ضرورة إعادة النظر في الأساليب المتبعة في العمل بما يكفل استخدام أساليب علمية وعصرية تحرر أجهزة الدولة من البطء والتعقيدات المكتبية والروتين الجامد ، وتحقيق لها السرعة والفاعلية وكفاءة الأداء .

ومن أجل تحقيق كل هذا يلزم إنشاء جهاز مركزي للتنظيم ، مهمته تنظيم الجهاز الحكومي وإعادة تنظيمه كلما دعت الحاجة لذلك ، حتى يصبح انعكاسا صادقا لبرامج التنمية . ويجب أن يكون هذا الجهاز دائما ، وأشخاصه متخصصون وأن يتمتع بشيء من الاستقلال ، بأن يتبع رئيس الدولة أو رئيس الوزراء مباشرة ، وأن تنشأ بالوزارات أو الإدارات أو الأجهزة المختلفة وحدات للتنظيم تتعاون معه وتسير كلها معا على الفلسفة نفسها التي يخطها الجهاز الحكومي .

٦ - تخطيط الإصلاح الإداري والموازنة دائما بين الأهداف والامكانيات

المتاحة سواء اكانت مادية أو بشرية ، والاعتراف بما تضعه قلة الامكانيات أو ندرة الكفاءات من حدود مهما كانت درجة الطموح والرغبة في ادخال التعديلات اللازمة على وجه السرعة .

ولارساء التخطيط للاصلاح الادارى على قواعد علمية ومعلومات حقيقية يلزم وجود نظام احصائى متكامل حتى يمكن التخطيط للاصلاح بطريقة واقعية فعالة . ويلزم كذلك اجراء مسح شامل للجهاز الادارى على اختلاف اشكالها التنظيمية والقانونية ، واشتراك العاملين بالأجهزة المختلفة فى اقتراح خطط الاصلاح الممكنة .

٧ - قيام نظام صالح للميزانية والاعتماد على ميزانية الأداء ، وتوفير نظم مستقلة للمراجعة مثل ديوان المحاسبة ، فلا يمكن تقويم مجهودات الاصلاح واختيار أفضل البرامج الا بمقارنتها واختيار الأفضل منها آخذين فى الاعتبار ما تكلفه كل منها للدولة .

٨ - وجود نظام موحد واضح للرقابة والاشراف بحيث يكون فعالا وموضوعيا وبعيدا عن الروتين .

٩ - تطبيق النظم الجديدة لاقامة الجهاز الحكومى على أساس الكفاية، وتطوير نظم العاملين للتخلص من اعتبارات القرابة والصداقة والحزبية فى أمور الاختيار والتعيين والترقى ، مع القيام بتحليل الوظائف وتوصيفها لوضع الشخص المناسب فى العمل المناسب بالأجر المناسب .

١٠ - انتقاء القادة الاداريين من العناصر التى تؤمن بالأهداف الجديدة والتى تؤمن بالتطوير والاصلاح . وتأمين هذه القيادات وتشجيعها وتنميتها بالتدريب ، ومنحها الثقة اللازمة والاستقرار الكافى لحفزها على العمل والانتاج ولحثها على ممارسة التجربة والابتكار .

١١ - الاهتمام بتدريب العاملين بالجهاز الحكومى على جميع مستوياتهم وتوضيح الأهداف التى يسعى جهازهم اليها ، وتفسير المفاهيم الجديدة التى يعملون من أجلها وتزويدهم بالأساليب الجديدة فى العمل ، وبالتجاهات الحديثة فى التنظيم وفى طرق الأداء واعدادهم ليكونوا رسل

علاقات عامة طيبة تنقل الأهداف السياسية وتسهل العمليات التنفيذية ، بحيث يصبحون أكثر قدرة وفاعلية فى القيام بأعمالهم وأكثر اقبالا عليها .

١٢ - أن يكون الإصلاح نابعا من الداخل . أى أن تشعر الأجهزة نفسها بالحاجة للإصلاح ، بل وتسعى إليه . فالمحاولات التى تأتى من أعلى أو التى تفرضها سلطة خارجية على الإدارات والأجهزة تموت قبل أن تولد . والفرق بين محاولات الإصلاح المفروض من الخارج والنابع من الداخل ، أن الأولى تنتهى عند حد وضع وثيقة جميلة تسمى خطة الإصلاح أو برامج الإصلاح . أما الثانية فهى التى تطبق هذه المحاولات . ذلك أنه كلما زاد ارتباط الأفراد بمحاولات الإصلاح زاد تفهمهم لها ، وأحسوا بالرغبة فى تنفيذها وهذا يؤدى بالتالى الى زيادة نجاحها . لذلك وتأكيدا لهذا الاتجاه جاء فى تقرير سنكر المعروف أن التنظيم الجيد لا يمكن أن يأتى من الخارج وأنه يجب أن يعتمد على جهود الأشخاص المسئولين عن تنفيذ الأعمال اليومية وخاصة رؤساء الأقسام والإدارات .

١٣ - يأخذ الإصلاح الإدارى فى الاعتبار عوامل أخرى ، لعله جاء بسببها ، منها التغيير الحاصل فى تنظيم المجتمع ذاته . وفى برامج الإصلاح الأخرى الجارية به ، وفى علاقاته وفى أبعاده . وكذلك التعديل الذى يطرا على تركيب المجتمع وتكوين طبقاته ، وأسس علاقاته ، مثل علاقات العامل بصاحب العمل ، والمزارع بصاحب الأرض ، والناخبين بممثلهم وغيرها .

١٤ - العمل على كسب تعاون الجمهور وإثارة اهتمامه بالحكومة . والعمل على تغيير نظرة الأفراد للجهاز الحكومى وعلاقة العداء التقليدية بينهم . وذلك بتعليمه عن الأداة الحكومية وعن نشاطها ، حتى يصبح أفراد الشعب قوى ضاغطة تحفز ممثليه النيابيين وتكون رقابة شعبية على التنفيذ . وتعبيء الأفراد مع الدولة فى ارساء قواعد الإصلاح والوصول للأهداف .

١٥ - العمل باستمرار على توفير الموارد التى تلزم خطط الإصلاح سواء أكانت موارد مادية أم بشرية ، مما يستلزم إعادة النظر فى برامج التعليم أو التأهيل أو التصنيع .

ويلاحظ هنا أن عملية الإصلاح الإدارى ذاتها تتطلب عملية إدارية

متكاملة ، من تشريع وتخطيط وتنظيم وتمويل وتنسيق وإشراف ورقابة ومتابعة وتدريب ، وإلى علاقات عامة وإلى تعبئة تعاون الجمهور ، وكعملية تتم في المجتمع . فهي تتأثر بكل ما يؤثر في المجتمع عامة من إنجازات سياسية واقتصادية وثقافية .

وفود هنا أن نضيف نقطتين :

الأولى : أهمية الوعي الإصلاحي لدى الجماهير عامة .  
الثانية : إمكان استخدام بعض الأساليب ضمن قرارات تشكيل لجان الإصلاح الإداري وفي عملها بما يؤدي إلى تيسير الأخذ بمقترحاتها .

أولا : الوعي الإصلاحي لدى الجماهير :

للأفراد العاملين خارج الجهاز الإداري أثر كبير جدا في تحديد نجاح برامج الإصلاح . ذلك أنهم يكونون جمهور المنتفعين الذين يتأثرون بهذه الإصلاحات ويؤثرون فيها ، وهم طالبوا الخدمات الذين يمكنهم أن يسهلوا الأمور أو يعقروها ، وهم كلما تعاونوا مع الأجهزة الإدارية في تطبيق الإصلاحات أو في تقديم مقترحات جديّة سهلت عملية المخطط والمشرع والمنفذ معا .

وهناك طريقة أخرى يؤثر بها الأفراد على حركات الإصلاح الإداري ، وذلك عن طريق الجماعات العلمية والثقافية المختلفة التي تسهم في الإصلاح وتبعيئه الوعي العام بأهميته ، والحق مكاتب فنية وهيئات بحوث بلجان الإصلاح ، وأشراك مندوبين عن سائر الهيئات فيها .

وفي الولايات المتحدة يرجع الفضل الأكبر لنجاح اقتراحات لجنة هوفر إلى جماعات تكونت من مواطنين مهتمين بالإصلاح الإداري يمثلون أنشطة مختلفة ومراكز اجتماعية متباينة ، أثارت الانتباه إلى أهمية الإصلاح الإداري وجوب تطبيق ما جاء بتقرير لجان الإصلاح مما أدى إلى الأخذ بنسبة ٧١٪ مما جاءت به من مقترحات (١) .

---

(١) أطلقت هذه الجماعة على نفسها اسم لجنة المواطنين لتقرير هوفر ، وكانت لجنة غير سياسية تضم بعض نواب رئيس الجمهورية السابقين وقضاة سابقين بالحكمة العليا ووزراء وأعضاء الكونجرس وحكام الولايات كما ضمت بعض رجال الأعمال وبعض قادة الهيئات المهنية والمنظمات النسائية والجمعيات الدينية وغيرها ، وأنشء لها ٣٠٠ فرع في الولايات والأقاليم .

## التخطيط الاقتصادي

من الأسئلة التي يتناولها حماس الجدل بين العلماء والسياسيين في الغرب المدى الذي يمكن أن تصل اليه الدولة في تدخلها في نواحي الحياة الاجتماعية المختلفة . والحد الذي يجب أن تقف عنده محاولات تخطيط أوجه النشاط وتوجيهها وفق خطط معينة . وهذا المشكل في الواقع لا يتصل بسؤال واحد ، وإنما يشمل مجموعة من الأسئلة المرتبطة بالأحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالدول الغربية .

على أن الوضع في مجتمع الدول النامية مختلف ، حيث توجد ظروف معينة وقوى متعددة تظهر في هذه المجتمعات مما لا يدع مجالاً لتبرير فكرة المذهب الحر الكلاسيكية . ذلك لأن مبادئ العدالة والمساواة التي تدعو إلى إتاحة فرص وميزات للجميع ، تدعونا بالضرورة إلى تطبيقها حينما تكون الفوارق بين الطبقات الاجتماعية متميزة وواضحة ، كما هو الحال في مصر . وهذا بالصنيع يرتبط به حقيقة أخرى هامة ومقبولة ، وهي ضرورة إعادة النظر في مسئوليات الحكومة الاقتصادية والاجتماعية (١) .

ولم يعد ينظر إلى مسلك الحكومة هذا على أنه تدخل من جانبها في حياة المواطنين غير مرغوب فيه ، أو أنه يتعارض مع مبادئ حرية الاختيار والديموقراطية . ذلك لأن التخطيط بما يكفله للملايين ، لا للقلّة الضئيلة المتحكمة ، يتيح فرصاً أوسع نطاقاً وأكثر شمولاً لتحقيق المساواة والعدالة

---

(١) من الأمثلة المفيدة التي توضح المراحل النظرية في التنمية الاقتصادية ، الدراسة التي قام بها « بروس روسيت » "Bruce Russett" ، فقد استعمل عدداً من المؤشرات التي تظهر المراحل المختلفة بين الاقتصاد التقليدي والتقدمي . ومن هذه المؤشرات البيانات المتعلقة بالسكان الذين يعيشون في مدن يزيد تعدادها عن ٢٠ ألف نسمة ، ونسبة حجم الدخل القومي بالنسبة للأفراد ، ونسبة تعليم البالغين ، ونسبة التعليم العالي للآلاف من السكان . ونسبة تصويت الناخبين ، وحجم اتفاق الحكومة المركزية بالنسبة للدخل القومي .

Brauce Russett, et. al., World Handbook of Political and Social Indicators, (New Haven: Yale University, 1974).



الاجتماعية والتغلب على المشاكل المعمرة للجماهير ، والوفاء باحتياجاتها الأساسية . وهو بذلك يعزز مبادئ الحرية والديموقراطية وينشر قاعدتها ، بما يهدف اليه من الرخاء العام ورفاهية الجميع .

وحتى فى الدول الرأسمالية ، والتي تؤمن بالمذهب الحر نجد تطورا ملحوظا فى افكارها وسلوكها ، وتحولا واضحا فى اتجاه التخطيط . ذلك لأنها ازاء مختلف الضغوط والتحديات الداخلية ، وازاء الصراع الدولى ، والمنافسة وتيار الحرب الباردة المستمرة ، تجد نفسها مضطرة لأن تتدخل بطريقة أو أخرى فى بعض نواحي النشاط بالمجتمع . وأصحاب هذا المذهب أنفسهم أصبحوا يؤمنون بمثل هذا التدخل . فيوصون بوضع قيود معينة على استيراد بعض السلع تهدف الى خلق الحاجة ، والاقلال من استيراد السلع الرأسمالية ، وتوجيه رؤوس الأموال الى الصناعات التى تصدر ، أو الى الصناعات التى يمكن استهلاكها محليا حتى ولو تيسر استيرادها بأسعار أقل ، لتحقيق العمالة وتشغيل العمال الفائضين أو العاطلين .

وهكذا لم يعد التخطيط الاقتصادى فى أى بلد نام عملا من أعمال الرفاهية ، وإنما هو ضرورة حيوية لاعداد برامج مدروسة على اساس معدلات معقولة من النمو الاقتصادى لأفضل استخدام متوازن لموارد البلاد ، وذلك عن طريق اعداد مشروعات للتنمية من شأنها أن ترفع مستوى المعيشة ، وتفتح أمام الأفراد آفاقا أوسع وفرصا لحياة أفضل ، وتسمح لمصالح الفرد ومصالح المجتمع بأن تتطور تطورا منسجما .

ومعيار المفاضلة بين الاشتراكية والرأسمالية ، يظهر جليا من خلال التحسينات التى تطرا على الحياة للغالبية العظمى من الشعب ، وتخفيف حدة الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين فئاته ، ومن المواءمة بين احتياجات الانتاج . ومتطلبات الاستهلاك ، والعمل على قيام قطاع أعمال يستطيع من فائضه أن يمول قطاع الخدمات تمويلا مستقرا متدرجا فى الزيادة دون هزات أو نكسات (١) .

وحتى قيام الثورة ، كان التخطيط الاقتصادى فى مصر يتم فى أضيق

---

(١) عبد الله درويش : تقرير عن تقييم الخطة الخمسية الاولى والرأى فى الخطة

الثانية لقطاع الصناعة ، ( القاهرة : وزارة التخطيط ، ١٩٧٥ ) ، ص ١١١ .

نطاق وكان موجها أساسا لتحقيق الأهداف الاقتصادية الاستعمارية ، ومصالح الطبقة الرأسمالية المستغلة . فقد اتجهت السياسة البريطانية الى استقلال مصر اقتصاديا ضمن ما تستغله من مستعمرات فى باقى بقاع العالم . وقد ركز المخططون البريطانيون تفكيرهم على تحويل مصر الى مزرعة للقطن تمون مصانعه فى انجلترا . وبذلك تحددت أهداف التخطيط الاقتصادى فى مصر بأهداف الدولة المستعمرة . وكان نصيب منتجى القطن ضئيل جدا بالنسبة لدخل صناعته الذى يحققه المستعمر . وادى اصرار المستعمر على هذه السياسة الى قيام مجتمع فى مصر ترتبط مصالحه اشد الارتباط بزراعة القطن وتسويقه دون أى حافظ آخر لتطوير اقتصاد البلاد .

ومن ناحية أخرى كانت الطبقة الرأسمالية فى مصر ذات مصالح اقتصادية محصورة فى دائرتها ، فعملت على تحقيق أهداف اقتصادية من وضعها ، غايتها زيادة أفراد هذه الطبقة غنى وتخمته فى النواحي المادية ، دون اعتبار لمصالح مجموع الشعب من الفلاحين والعمال ، وضرورة تحسين دخل الفئات ورفع مستوى أفرادها الاقتصادى . وقد كان ارتباط مصالح هذه الفئة اقتصاديا بمصالح الاستعمار من العوامل التى مكنت للأوضاع الاقتصادية السيئة والمتخلفة من البقاء دون تغيير برغم فاقة الجماهير وسخطها .

وكانت هذه الظواهر الاقتصادية الرجعية فى مقدمة المشاكل التى واجهت الثورة . وكان واضحا أن التحديات الهامة التى على الثورة أن تنازلها هى كيفية تحويل أهداف الاقتصاد المصرى الاستعمارية الاستغلالية الى أهداف تخدم المصالح المتكاملة للاقتصاد القومى ، بما فى ذلك تحقيق الكفاية ورفع مستوى المعيشة للكادحين من أبناء الطبقة الفقيرة . وليس بغريب اذا أن نجد ضمن أهداف الثورة الستة أهدافا بعينها تحدد اتجاه الاقتصاد القومى وأغراضه ، ومن ذلك القضاء على الاستعمار والقضاء على الاستغلال وتحكم رأس المال .

وفى التطبيق الاشتراكى لم يعد الحال على ما كان عليه قبل الثورة ، حينما كانت مسئوليات الحكومة مقصورة على تهيئة مناخ طيب يمكن لقطاع الأعمال من تحقيق مكاسب مادية ونفوذ وتسلط على باقى نواحي النشاط بالمجتمع . فانتسح نطاق النشاط الحكومى بأبعاد هائلة . وشملت وظيفته

الحكومة معظم أنواع الوظائف الاقتصادية والاجتماعية بما فى ذلك القضاء على الفاقة والجهل والمرض والبطالة . ولم يقتصر عملها على الدور التقليدى لما يمكن أن نسميه بالتخطيط السلبي الذى يحول بين رقابة الشعب وبين نواحي التجربة الواعية لتصميم نوع جديد من الحياة على أرض مصر (١) .

وهكذا استجد الى جانب سياسة الحماية دور ايجابى تقوم به الدولة . وأصبحت الحكومة مسئولة عن وضع وتنسيق وتنفيذ خطط التنمية المختلفة، وهى التى تقرر الأهداف ، وتحدد الأولويات ، وتستعمل سلطاتها فى التنظيم والرقابة الاقتصادية لتوجيه عمليات التنمية فى الاتجاه المرسوم . وهى من ناحية أخرى تعلم الناس وترفع مستواهم الثقافى والاجتماعى ليتمكنوا من الاستمتاع بالمكاسب الاقتصادية والاجتماعية بطريقة أفضل .

ومنذ سنة ١٩٥٢ شهدت مصر انشاء وظهور عدد من هيئات ومنظمات التخطيط الاقتصادى والاجتماعى ، على نحو ما أشرنا اليه فى الباب السابق . وهناك أربعة أسباب ساعدت على قيام هذه الهيئات .

الأول : الحاجة المتزايدة الى التنمية الاقتصادية التصاعدية ، بحيث تكون سرعة التنمية أعلى منها فى الدول المتقدمة .

الثانى : ضرورة التنسيق بين مختلف التدابير والاجراءات الاقتصادية بسبب تداخل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بعضها فى بعض . فقد وجدت الحاجة ملحة نحو سياسة التصنيع ، وكان لزاما أن تنشأ المصانع . الا أن النجاح فى هذا المجال يتطلب حل مشاكل أخرى متداخلة ، مثل الاهتمام بانشاء الطرق وتسهيل المواصلات وزيادة انتاج المواد الغذائية والصناعات الزراعية . على أن هذا أيضا مرتبط باتساع نطاق التعليم ، وارتفاع المستوى الصحى ، وتوفير التأمينات الاجتماعية المختلفة . . . . . وهكذا .

الثالث : الرغبة فى ايقاف التغييرات الاجتماعية غير المتكافئة ، وتقليل

---

(١) فى مقدمة الاجراءات التى اتخذتها الحكومة قرارات يوليو ١٩٦١ ، وأغسطس ١٩٦٢ ، ومارس ١٩٦٤ ، التى حققت ملكية الدولة لأوجه النشاط الاقتصادى الضخمة وادارتها ورقابتها ، وذلك بهدف تحقيق الاستقلال الاقتصادى الكامل ، وعزل كبار ملاك الأرض والرأسماليين من السلطة ، وتصفية طبقتهم .

التفاوت فى الثروات والدخول وتضييق الهوة الواسعة بين زائدى الغنى وبالغى الفقر ، والمتعلم والامى ، وسكان الحضر وسكان الريف ، واصحاب الافكار التقدمية المتحضرة والمحافظون والتقليديون .

الرابع : الرغبة فى توفير العمل المثمر لكل راغب فيه وقادر عليه .  
وذلك من طريق زيادة المشروعات الاستثمارية ، والتمويل اللازم لها وتشغيل الأيدى العاملة بها .

وقد نص ميثاق العمل الوطنى على أن التخطيط الاشتراكى المتصف بالكفاية هو وحده الذى يضمن استخدام جميع الموارد المتاحة لدينا افضل واكفا استخدام ، فى ظل توزيع عادل للانتاج والدخل بين الأفراد وبين المناطق المختلفة ، وهذه الفلسفة تقودنا بالضرورة الى النظر فيما نسميه بالمعادلة الصعبة القائلة بزيادة الانتاج وزيادة الاستهلاك مع زيادة المدخرات .

ان الجانب الأول من هذه المعادلة يتصل بكفايتنا الانتاجية ، فلا بد لنا من تنمية الاستثمارات بأحجام ضخمة وبمقادير متزايدة . والجانب الثانى يتصل بالناحية الانسانية فى النظام الاشتراكى الذى نطبقه . ان التطبيق الاشتراكى فى مصر يأخذ فى اعتباره سنى الحرمان والضئك التى عاناها الشعب ، ومن ثم يتيح له الظروف التى تساعد على زيادة الدخل وزيادة الاستهلاك . على عكس بعض النظم التى ضحت بأجيال كاملة من أجل اجيال أخرى . اما الجانب الثالث من المعادلة فهو يهدف الى تنمية المدخرات التى يمكن استعمالها فى تمويل الاستثمارات .

وقد يبدو ان هناك تعارضاً بين الشقين الثانى والثالث من هذه المعادلة . اذ كيف يمكن أن نزيد الاستهلاك ونزيد المدخرات فى نفس الوقت ؟ ان حل المعادلة الصعبة وتنظيم حياتنا الاقتصادية يتطلب أن يكون معدل تزايد الاستهلاك اقل من معدل الزيادة فى الدخل الفردى بحيث لا تمتص زيادة الاستهلاك كل تزايد فى الدخل وانما تبقى على جزء منه ونحوه الى زيادة المدخرات . والتخطيط القومى الشامل يؤدى دوراً هاماً فى سبيل حل هذه المعادلة .

ان الخطط لا تستورد ولا تنقل وانما تصمم من الواقع وتأخذ كيائها منه ومن ثم كانت عملية التخطيط من صنع الأجهزة المختلفة بالحكومة والقطاع العام . والخطط لا تحقق نفسها بنفسها ، وانما تصل الى أهدافها من خلال العملية التنفيذية . وهنا يكون لنفس هذه الأجهزة اليد العليا فى جعل الخطط والبرامج حقيقة واقعة . وهكذا نجد الجهاز الحكومى يواجه مهام جديدة فى التخطيط الاقتصادى القومى ، وفى مقدمة هذه المهام تحديد الأهداف الجديدة نفسها للتخطيط الاقتصادى ، واعداد الخطط وتنفيذها ، ثم متابعة هذه الخطط وتقييمها .

وقد عهد الى وزارة التخطيط بمسئولية التخطيط القومى الشامل . وانشئت ادارات ومكاتب للتخطيط فى مختلف الأجهزة الحكومية ووحدات القطاع العام ، وتستهدف خططنا مضاعفة الدخل القومى مرة كل عشر سنوات . وفى مقدمة السياسة التى تنتهجها تصنيع البلاد ، وهى سياسة تتبنّاها وتوازرها القيادة السياسية بحماس . وفى خلال الحقبتين الماضيتين أحرزت الحكومة تقدما واضحا فى هذا الاتجاه . فانشأت مئات المصانع وادخلت العديد من الصناعات ، وتوسعت فى الصناعات القائمة ، واستثمرت كثيرا من الثروة المعدنية .

وتأمل الدولة عن طريق التخطيط الاقتصادى فى مواجهة المشاكل الملحة ، وفى مقدمتها مشكلة الانفجار السكانى . ومن اهم الوسائل التى تلجأ اليها زيادة الانتاج بنسبة تعلو الزيادة فى السكان . وبهذه الوسيلة يمكن رفع مستوى الدخل الفردى . كما تسعى لتحقيق التحرر الاقتصادى بالتخلص من السيطرة الخارجية على الاقتصاد القومى ، واقامة علاقاتنا الاقتصادية مع دول العالم على أساس التخطيط الشامل ، وتطوير هذه العلاقات لضغط الاستيراد أو على الأقل منع زيادته بمعدلات كبيرة ، وزيادة الصادرات .

وهكذا نجد أن التخطيط الاقتصادى فى مصر من عمل الحكومة . وهذا يعنى أن نشاط أجهزة الدولة قد امتد الى ميادين جديدة . وفى مجال الصناعة أصبحت الدولة أكبر صانع ، وهى تمتلك جميع الصناعات الثقيلة وكثيرا من الصناعات الخفيفة . وقد أدت كثير من المؤثرات والضغط الى الايمان بأن سياسة التصنيع تمثل اتجاها حتميا وصائبا يمكن من حل المشاكل

حلا مرضيا (١) . على أن التحول نحو التصنيع قد واجه أجهزة الحكومة والقطاع العام المعنية بتجربة جديدة عليها تتصل بتنظيم وإدارة المشروعات الصناعية . ومحك الاختبار الذى تجتازه هذه الأجهزة فى الوقت الحالى هو كيفية تحقيق أهداف الإدارة فى قطاع الأعمال باتقان واقتصاد وسرعة فى ظل القوانين واللوائح والتعليمات التى تحكم سير العمل داخل الوحدات الإدارية بالحكومة والتى لا تناسب تماما إدارة الأعمال .

وفى ضوء الواقع المشاهد للصناعة المصرية ، تفاوتت الآراء بين محبذ لتشديد الحماية بما يعيد للمنتجات الوطنية سيطرتها على الأسواق المحلية ويخفف عن وحداتنا الصناعية مشكلاتها التمويلية والتسويقية حتى ولو كان هذا الحل عودة الى سياسة الانغلاق الماضية ، وبين مناد بالمزيد من الانفتاح وإزالة أشكال الحماية المصطنعة التى تخفى خلفها كل مظاهر عدم الكفاءة ، والتى تسهم فى استمرار كيان صناعى ضعيف لا يقوى على المنافسة ولا يتحمل أعباءها ، ويعانى من انهيار كفاءته المستهلك المصرى الذى يدفع ثمننا أعلى لسلع أقل جودة .

وبين هذين الرأيين توجد آراء أخرى كثيرة . إلا أن القضية تبقى فى الأساس هى السؤال عما نفعله بصناعاتنا الوطنية لنرفع من كفاءتها بما يعود على الوطن والمواطنين بالخير والرفاهية . ولا شك أن هذا التساؤل يثير حشد ذاته عشرات من الموضوعات التى تحتاج الى حسم من واضعى الاستراتيجية الجديدة ، منها على سبيل المثال :

---

(١) يقول ميردال : « إذا كانت التنمية السريعة أمرا مرغوبا فيه فى المجتمعات ذات الدخل الضئيل والاقتصاد الزراعى الراكد والتى تلتزم خطة الاكتفاء الذاتى - على العكس من المجتمعات الصناعية المتقدمة - فإنه يلزم توجيه اهتمام متزايد فى المرحلة الأولى للتنمية الى تحقيق توازن بين نمو مختلف الصناعات ، حتى يمكن أن يقابل انتاج السلع المختلفة الطلب المتزايد عليها . ذلك أن ترك التنمية الاقتصادية للقوى الطبيعية يعنى فى معظم الحالات استمرار الركود ، أو تنمية بطيئة غير مرغوب فيها . أن الاقتصاد المتقدم يمكنه أن يحمى نفسه بطريقة أفضل لأن لديه قوة الدفع ، أما الاقتصاد المتخلف فيلزمه أولا الحصول على قوة الدفع هذه .

● الاستثمارات اللازمة لتجديد الآلات والمعدات الصناعية ومن أين تأتي .

● الطاقات الانتاجية العاطلة « او المعطلة » وكيف السبيل الى تشغيلها واعادتها الى الانتاج المثمر .

● العمالة الزائدة من غير المؤهلين وغير أصحاب المهارات من جانب ، والنقص الشديد فى العمال المهرة والمتخصصين فى مختلف ميادين العمل الصناعى .

● نقص السيولة ومشكلات الائتمان المصرفى وكيفية خلق الاوعية الائتمانية الجديدة التى تسهم فى اعادة تدفق الاموال الى الشرايين الاقتصادية .

● المخزون الراكد من السلع التامة ومستلزمات الانتاج وكيف السبيل الى تحريكه واستثماره .

● نظم واساليب الادارة المتخلفة او غير القادرة على مواجهة التحديات والارتفاع الى مستوى المرحلة الجديدة التى تحتتمها عملية اعادة البناء .

وليس التحول الذى طرأ على وظيفة وعمل الحكومة مقصورا على القطاع العام والاجهزة الحكومية المتصلة به . وانما امتدت اثاره الى الاجهزة الحكومية التقليدية . فالخدمات الزراعية على سبيل المثال قد تحركت خارج نطاقها التقليدى الذى كان مقصورا على فلاحه الارض وجباية المحاصيل . والزراعة الحديثة فى مصر تعتمد على نطاق واسع من النشاط والخدمات . وقد ادى هذا التوسع الى انشاء عدد جديد من الادارات والهيئات داخل وزارة الزراعة وخارجها تعمل فى ميدان الزراعة والميايين المتصلة بها . وقد اثر هذا فى العلاقة بين الادارات والهيئات ، والعلاقة بين الرئاسة والوحدات الميدانية ، وفى تقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات والسلطة والمسئوليات المختلفة . كما اثر فى عمليات التخطيط ، والتمويل ، والاجراءات المتبعة ، والاحتياجات من القوى العاملة .

## التخطيط الاجتماعى

كانت الأمم المتحدة فى بداية عملها لمساعدة الدول النامية قد اتجهت الى منح هذه الدول معونات اقتصادية . غير انها بعد فترة التجربة اتضح لها عدم فاعلية مثل هذه المعونات نظرا للظروف والأحوال الاجتماعية التى تسير الحياة فى تلك الدول . فانصرف اهتمام الأمم المتحدة الى امداد الدول النامية بالخبراء والمعونة الفنية . غير أن هذا الاتجاه كان قاصرا ايضا . ذلك لأن المعونة الاقتصادية أو الفنية ليست وحدها بكافية لمواجهة مطالب ومشاكل مجتمع نامى . فان علاج النواحي الاقتصادية - مع أهمية - لا تكون نتائجه مؤكدة الا فى ظل أوضاع اجتماعية تسمح بتحقيق أكبر قدر من الاستفادة الرشيدة بالمكاسب المادية . وليس يفيد العامل أو الفلاح كثيرا أن يزداد دخله اذا لم يتطور فكره وشخصيته وسلوكه فينفق هذا الدخل أفضل انفاق ممكن . من هنا كان الارتباط الوثيق بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية . فالأولى لا تحقق عائدها كاملا الا اذا اقترنت بالثانية، وهذه الأخيرة قد تسبب مختلف مظاهر الجبوت والقلق والصراع اذا لم تتمشى معها التنمية الاقتصادية جنبا الى جنب (١) .

واذا كان التخطيط الاقتصادى أمرا يخضع للتقديرات المادية والأرقام والاحصاءات ، ويمكن تدارك أخطائه خلال مراحل التنفيذ - فالتخطيط من أجل التنمية الاجتماعية ، التى تهتم بتطوير المجتمع فى شتى الاتجاهات بما

---

(١) قام يوجين بوسيك ببحث استعرض فيه العوامل المختلفة التى تتداخل فى عملية التغيير المخطط فى يوغوسلافيا . وقد تبين له أن عدم نجاح الخطة الخمسية فى يوغوسلافيا بالدرجة التى كانت متوقعة لها ( زيادة الدخل القومى ٨٥٪ فى خمس سنوات ) ، لا يرجع للأسباب الاقتصادية وحدها ، ولكن لعوامل اجتماعية متعددة مقصودة . مما دعى الى تعديل أسس التخطيط ، وتغيير أسلوبه وطريقته فى السنوات الخمس التالية . ويؤكد الكاتب فى بحثه هذا أهمية العوامل الاجتماعية فى الوصول الى أهداف التنمية . وكيف أن تغيير أسلوب الحياة ، وطريقة النظر للأمور ، وأسلوب فهمها ومواجهتها تؤثر كل التأثير فى أهداف التخطيط .

Eugen Pusic, "The Interdependence Between Social and Economic Planning, With Special Reference to Yugoslavia." T. Ponsion: Social Welfare Policy, (The Hague: Mouton and Co., 1972), pp. 239-284).



يحقق الانسجام الاجتماعى والتقليل من الفوارق التى تفصل الطبقات الاجتماعية ، أكثر تعقيدا وتركيبا ونتائجه أبطأ وأقل تأكيدا . ذلك لأن هذا النوع من التخطيط يهتم - فيما يهتم به - بالأحوال الاجتماعية السائدة والأفكار والقيم والتقاليد وأنماط السلوك المرعية . والمشاكل المرتبطة بهذه النواحي فى الحياة لا يمكن حلها بطريقة حسابية أو رياضية .

ولذلك نرى أن بعض محاولات التغيير الاجتماعى التى تمت دراستها وتخطيطها فشلت فى تحقيق أهدافها لأنها لم تأخذ فى اعتبارها - فيما تناولته من دراسات - الأمور المتصلة بالقيم والعادات والأفكار . من ذلك القرية التى يجهد المهندسون والمخططون أنفسهم لكى يخرجوا تصميمها فى أفضل صورة ممكنة ، ثم يهجروها ساكنوها لأن تصميم ديارهم الجديدة لا يتفق مع ما اكتسبوه من عادات . أو ما توارثوه من قيم اجتماعية بقيت بالغة الأثر فى حياتهم . وهذه حقيقة هامة ، فبينما يمكن الاستفادة من الخبراء الأجانب فى عملية التخطيط الاقتصادى ، فإن فائدتهم محدودة خلال عمليات التنمية الاجتماعية .

ولكى يحدث التخطيط أثاره ، ويكون حلا رشيدا وناجحا فى مواجهة المشاكل الاجتماعية الملحة ، عليه بالضرورة أن يأخذ فى حسابه الأفكار والمعتقدات والعوامل الحضارية والاجتماعية والاقتصادية التى تتصل بالمواطنين فى مجموعاتهم وفى مجموعهم . من هنا كانت عملية التخطيط الاجتماعى معقدة فى ناحيتها الفنية والعلمية . وتتطلب جهـازا حساسا وواعيا لظروف وأحوال التغيير الاجتماعى الحادث واتجاهه وسرعته ، ولما بالتجارب الماثلة وما صادفها من نجاح أو إخفاق ، وسريعا الى ملاقة الخطأ ، وتعديل الخطط بما يضمن تلاحيقها فى النهاية عند الأهداف المرغوبة ، والا فان عملية التطوير والتغيير قد تتعثر أو تأتى فى اتجاه غير مرغوب فيه ولا يتيسر تعديله أو تغييره بسهولة .

والتخطيط من أجل التنمية الاجتماعية يرتبط ارتباطا وثيقا بالفلسفة الاجتماعية لكل بلد . ومن ثم فهو قد يختلف من مجتمع الى آخر وفقا للعوامل والظروف التى تسوده ووفقا لضمون الفلسفة الاجتماعية التى تتبناها الدولة . وهذه الحقيقة تجعل مفهوم التنمية الاجتماعية غير محدد تماما ، ومن ثم لا يمكن الاتفاق على تعريف واحد لها .

كذلك تختلف محاولات التغيير الاجتماعى من مجتمع الى آخر .  
فبالنسبة الى روسيا نجد الكس انكلز "Alex Inelres" يقول :

« لدينا مزيج واضح من التغيير الاجتماعى المخطط والمقرر من  
السلطات العليا ، وهو يدار وينفذ بواسطة جماعة مهمتها ووظيفتها احداث  
هذا التغيير . ويؤازر هذه السلطة والقوة السياسية التى فى حوزتها نظام  
موحد تسيرده أفكار مركزية . ويسير هذا التغيير بسرعة غير متوقعة ، ويمتد  
الى كل ناحية من نواحي الحياة الاجتماعية (١) .

هذا هو نمط التغيير الاجتماعى الذى تعرض له المجتمع الروسى .  
ويلاحظ أنه بالرغم من الارادة والقوة التى كانت تدفع عمليات التغيير ، فان  
هناك بضعة نواح مما يتصل بالعلاقات والحياة الاجتماعية لم يكن فى وسع  
البلشفيين أن يغيروها مباشرة . بل انهم فى الواقع قد تراجعوا أحيانا عن  
عزمهم أثناء محاولتهم ترميم الحياة فى مجتمعهم ، وتشبيد كيان هذا المجتمع  
من جديد . هذه النواحي تشمل - فيما تضمنته - الاتجاهات العامة نحو  
السلطة ، والمفهوم الخاص للملكية الشخصية وحوافز الانتاج ، والعلاقات  
فى نطاق الأسرة وبنائها العائلى . مثل هذه الأمور تمثل جانبا من الحياة  
الروسية التى قاومت التغيير .

على أن عملية التغيير الاجتماعى فى مجتمعات أخرى كانت أكثر اتصالا  
بحياة الأفراد الخاصة مما كانت عليه فى روسيا . فمن خلال التجربة التى  
مرت بها تركيا فى عهد كمال أتاتورك ، نلاحظ أن عملية التغيير الاجتماعى  
فى بعض مجالاتها كانت موجهة مباشرة الى اعتبارات الحياة الشخصية أكثر  
مما كانت فى روسيا . ومن ذلك نرى أن المساواة بين الرجل والمرأة فى  
المكانة ، والتعديل الذى أدخل على الزى ، والتغيير الذى لحق الحروف  
الأبجدية ، والفصل بين القانون والسياسة وبين الدين ، واضعاف سلطة رجال  
الدين ، وسياسة التعليم . كل هذه الاتجاهات ربما أثرت فى الحياة التركية

---

1. Alex Inkeles, "Social Change in Soviet Russia." ed., Morroe Berger  
and Others. Freedom and Control in Modern Society. (New York:  
Van Norstand, 1954), p. 244.

التقليدية المحافظة بما لم تفعله الثورة البلشفية في الحياة الروسية التقليدية . ولا يمكن أن نفعل أن تركيا بعد أتاتورك قد اضطرت للتفكير في بعض النواحي التي كان التغيير الاجتماعي فيها يتحدى قيما وعقائد وانماط سلوك ، وخاصة ما اتصل منها بالنواحي الدينية .

ومن ناحية أخرى نجد أن الثورة الكمالية في تركيا لم تعمل أسلحتها في نواحي الحياة السياسية والاقتصادية بتركيا ، بقدر ما عملته الثورة البلشفية في روسيا .

وهكذا تنبئنا التجريبتان الروسية والتركية بقصور التغيير الاجتماعي المخطط الذي يفرض على الشعب بأى طريقة . فان بعض نواحي الحياة لا يمكن التأثير فيها بطريقة مباشرة وبواسطة الأداة الحكومية ويضمن لها الدوام .

ولعل هذه الحقيقة هي التي دعت برجر الى توقع تغيير اجتماعي أقل في مصر بعد الثورة . وافترضه هذا قائم على أساس أن البيروقراطية الحكومية عندنا - وهي المسؤولة عن أحداث التغيير - لا تتمتع بنفس الدرجة من احكام الرقابة ، أو الأفكار والعقائد المحددة التي جاءت بها الثورة البلشفية . كما أنها لا تتصف بالقصد العنيف الذي حفز أتاتورك لادخال مدنية سريعة على المجتمع في تركيا (١) .

الا أنه - في رأينا - توجد أدلة كافية تعزز نجاح الجهود المبذولة في أحداث التغيير الاجتماعي بالمجتمع المصري . بعض هذه الأدلة - وربما أهمها - ظهر خلال عملية التطبيق الاشتراكي التي أخذت قوة اندفاعها ابتداء من سنة ١٩٦١ . وربما لو أتبع لبرجر اليوم أن يعيد ما كتبه سنة ١٩٦٠ لعدل عنه أو عدل فيه . ومن هذه الأدلة ما يأتي :

أولا : بدأت التجربة المصرية بعد أكثر من ربع قرن من بدء مثيلاتها في روسيا وتركيا . وقد كانت هذه الفترة حافلة بالأحداث الهامة التي تركت

---

1. Morroe Berger, Military Elite and Social Change : Egypt Since Napolion, (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1960) p. 34

اثارها فى حياة الشعوب • واهمها الكساد والحرب العالمية الثانية • ونظرا  
للنتائج السيئة التى ترتبت على هذين الحادثين ، كانت هناك رغبة قوية لدى  
معظم شعوب العالم فى تطوير احوالها واصلاح امورها ، وادراك الناس  
للأحوال السيئة التى وصلوا اليها ووجود فرص أفضل للاستمتاع ووسائل  
أفضل للحياة مما جعلهم يتطلعون الى التغيير • وقد ساعدت ثورة الأمانى  
والتوقعات لدى الجماهير فى مصر على احداث عملية التغيير الاجتماعى  
الذى أخذتها الحكومة الثورية على عاتقها •

ثانيا : تبدو الرغبة عندنا فى تحقيق العدالة الاجتماعية واضحة كأحد  
المبادئ الهامة التى يراها التطبيق الاشتراكى • وقد اقتضى هذا توجيه قدر  
كبير من نشاط الدولة نحو الأمور المتصلة مباشرة بالمصالح الحيوية العامة  
للشعب فى الميدان الاجتماعى لاحداث تغييرات أساسية هيكلية فى المجتمع  
تضعه فى النهاية داخل الإطار الاشتراكى المستهدف • ونقص  
بالتغييرات الهيكلية « Structural Planning » مجموعة الاجراءات  
والقرارات والقوانين التى تستهدف تغيير الهيكل الاجتماعى والاقتصادى فى  
المجتمع ، وخلق ظروف وأوضاع وعلاقات جديدة تحكم كلا من النظامين  
الاجتماعى والاقتصادى • وفى مقدمة التغييرات الهيكلية التى لجأت اليها  
الثورة :

- ١ - قوانين الاصلاح الزراعى •
- ٢ - إلغاء الرتب والألقاب المدنية •
- ٣ - قوانين التأمين الاجتماعى التى شملت الموظفين والعمال •
- ٤ - قوانين التمصيلير التى خلصت الاقتصاد المصرى من تحكم  
الاستعمار والطبقة الاقتصادية المستقلة ، وساعدت على ممارسة فئات  
اجتماعية تقدمية لنواحي النشاط الاقتصادى •
- ٥ - قوانين التأمين • وقيام القطاع العام بمسئولية ادارة أوجه النشاط  
الاقتصادى بما يكفل عودة الارباح الى الشعب فى مجموعة ، وبقاء الاقتصاد  
القومى بعيدا عن الاحتكار والاستغلال •
- ٦ - قوانين الحد الأدنى للأجور وساعات العمل • وما تستهدفه من

ضمان حقوق العمال ، وعدالة معاملتهم ، واثاحة الفرصة لتحقيق العمالة الكاملة .

٧ - القوانين الخاصة بمشاركة العمال فى الادارة والارباح ، وظهور فئات اجتماعية جديدة تمارس العملية الادارية فى القطاع العام . وما يحققه هذا من ديموقراطية الادارة والمشاركة فى المسئولية والشعور بالانتماء .

٨ - قوانين الضرائب التصاعدية التى تستهدف تحقيق المساواة الاجتماعية والمساهمة فى توجيه جزء من الدخل لتحقيق أهداف التنمية .

٩ - القوانين الخاصة بتنظيم علاقة ملاك العقارات بالمستأجرين .

ثالثا : والى جانب هذا النوع من التخطيط الهيكلى ، قام التخطيط الوظيفى « Functional Planning » الهادف الى تغييرات فى نوع وحجم ومدى الوظائف التى تؤديها الدولة فى ميادين التعليم والصحة والشئون الاجتماعية والاسكان وغيرها . فامتدت هذه الخدمات الى مناطق وفئات جديدة من المواطنين ، وتنوعت وزاد حجمها . ولم تعد سياسة الدولة مقصور عند حد تلافى الأخطار الاجتماعية التى قد تترتب على اهمال مثل هذه النواحي وانما تبنت فلسفة جديدة مؤداها أن الخدمة العامة حق لكل مواطن ، تسعى اليه ولا يسعى اليها . ومن ثم عكفت الدولة على تنفيذ العديد من البرامج - سواء بواسطة الحكومة المركزية أو المحليات - الهادفة الى تحسين أحوال المواطنين وتحقيق العدالة الاجتماعية .

رابعا : أن عملية التغيير الاجتماعى فى مصر على عكس التجريبتين الروسية والتركية - تتمشى مع المفاهيم والاعتقادات الدينية . فالى جانب الرغبة فى الفصل بين الدين والسياسة ، وتنقية الدين من الاتجاهات السياسية التى أدخلت عليه ، تتوفر رغبة أصيلة فى احترام الدين ووضعه فى مكانه الصحيح . وقد أوضح الميثاق أن أحد الضمانات التى مكنت من انجاز العمل العظيم الذى حققته مصر بالثورة الشاملة هو « ايمان لا يتزعزع بالله وبرسله ورسالاته المقدسة التى بعثها بالحق والهدى الى الانسان فى كل زمان ومكان ٠٠٠ » ، (١) .

(١) مصلحة الاستعلامات . الميثاق : ( القاهرة : دار ومطابع الشعب . ١٩٦١ )

خامسا : أن عملية التغيير الاجتماعى فى تركيا كانت مستوحاة من الخارج . فقد كانت فلسفة كمال أتاتورك فى التغيير تمثل ايدولوجية أوربية التركية حضارة غريبة عنها .

أما فى مصر فإن عملية التغيير الاجتماعى تتجه الى البحث عما يناسبها ، ونحن لا نحاول أن نقلد غيرنا وإنما نعتز بأنفسنا . ولذلك سوف يلزمنا مزيد من الوقت نستغرقه فى البحث والملائمة والتجربة .

سادسا : أن عملية التغيير الاجتماعى - وخاصة بالمناطق الريفية - لا تأخذ مكانها قسرا أو جبرا . وهى كذلك لا تأتى عن طريق الحثف . ذلك أن الاتجاه المعاصر يؤمن بأن تتم هذه العملية وفقا لأحداث النظريات والأسس التعليمية . ومن ثم تنظم الجهود المختلفة بالدولة بطريقة يركز فيها التقدم أساسا على نشاط متبادل من الحكومة والأفراد . مع الاهتمام بتعليم أهل الريف ، ومساعدتهم فى دراسة مشاكلهم وتفهمها ، واكتساب المعرفة والخبرة التى تساعد فى حلها .

والواقع أن وحدات الخدمات الحكومية المختلفة والمراكز الاجتماعية المنتشرة بالريف ، وإنما هى فى واقعها مراكز للتخطيط والرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية والزراعية ، وهدفها مساعدة الأهالى على تحسين أحوالهم فى شتى مجالات الحياة . وهكذا تنمى الحكومة لدى الجماهير الاتجاهات نحو مساعدة أنفسهم بأنفسهم .

سابعا : أن عملية التغيير الاجتماعى فى مصر يساندها عملية تنمية للروح القومية ويتمثل هذا فى انتشار وسائل الإعلام والنمو المتزايد لمكانة المرأة فى المجتمع ، وتشجيع حركة التصنيع ، والاهتمام بالبحث العلمى ، ورعاية النشر والشباب ، وانعاش الحضارة المصرية العريقة . وغيرها . فالذى يحدث فى الواقع إذا هو أن الحكومة انما تشجع النواحي التى تساعد على تنمية الاتجاهات وتطوير الأذواق والشعور بالزهو القومى ، مما لا يمكن احداثه بالوسائل التشريعية أو الملزمة .

ثامنا : أن سعى الحكومة فى مصر لاحداث التغيير الاجتماعى يؤازره مشاركة القيادات الشعبية الواعية . اذ أدى اهتمام الحكومة بالمحليات الى ظهور قيادات محلية جديدة تساهم بايجابية وفاعلية فى عمليات التغيير الاجتماعى . وتعتبر هذه القيادات المحلية عوامل جيدة التوصيل للمعلومات والافكار والخطط بين الهيئات المحلية والمجالس الشعبية والحكومة وبين الاهالى وبالعكس .

ومع ذلك فان تجربة التغيير الاجتماعى الحادثة فى مجتمعنا تتفق مع تلك التى مرت بها كل من روسيا وتركيا فى أن الذى باشر عمليات التغيير فى هذه التجارب كلها هو نظام حكومى ثورى قوى ، تركزت معظم السلطات فى قيادته .

ومن هنا نرى أن الصفة الأساسية للتخطيط من أجل التنمية الاجتماعية واحداث التغيير الاجتماعى المنشود ، هى أنه حكومى بطبيعته . وهذا يعنى أن التخطيط من أجل التنمية الاجتماعية عندنا يقوم به مجموعة من القادة فى الحكومة وينفذ ويباشره الجهاز الحكومى القائم .

### مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ

الذى يعنينا من بين أنواع التخطيط المختلفة هو التخطيط القومى .  
والذى يشمل فى مضمونه أسلوبا واجراءات معينة تمكننا من دراسة الموارد  
المتاحة فى المجتمع وتوجيه هذه الموارد . وفقا لطريقة مثلى ، نحو استخدامات  
معينة لتحقيق الأهداف القومية .

التخطيط القومى اذا وسيلة لتحقيق أهداف عامة . هذه الأهداف  
تحددها عادة القيادة السياسية بالدولة . ومن أمثالها مضاعفة الدخل القومى  
مرة كل عشر سنوات وتحقيق العمالة الكاملة . والأهداف العامة تتطلب  
تخطيطا مركزيا لتحقيقها . ومعنى هذا أن يوضع مشروع مركزى يوضح  
النماذج المختلفة للخطط التى يمكن بواسطتها تحقيق الأهداف . هذا المشروع  
يدرس ويناقش مع الأجهزة التنفيذية المعنية بالحكومة قبل أو يوضع فى  
شكله النهائى بواسطة جهاز التخطيط المركزى .

وهنا تبدو حقيقة جديرة بالاعتبار . وهى أن مشروع الخطة يتركب من  
حصيلة دراسة المقترحات المركزية للخطة ، أى التى يضعها الجهاز المركزى  
المستول عن التخطيط القومى ، ومن المقترحات اللامركزية التى تقدمها الأجهزة  
التنفيذية بمختلف مستوياتها . وتتم هذه الدراسة فى كل من الجهاز المركزى  
للتخطيط ، والأجهزة التنفيذية المختلفة ، وأحيانا فى لجان مشتركة من  
الجانبين . والغرض من هذا الاجراء تصميم الخطة بالصورة التى تحقق  
الأهداف العامة والتى يمكن فى نفس الوقت تنفيذها بطريقة عملية ، وهذا  
يعنى أن التخطيط المركزى يأخذ بالامركزية الاقتراح . أى أن هناك دورا  
للمستويات اللامركزية فى التقدم بالمقترحات ، وفى مناقشتها وابداء رأيها  
باعتبارها عليمه بالموارد المتاحة فى النشاط الذى تمارسه ، ومشاكل التنفيذ  
التي قد تصادفها (١) .

ويمكن اجمال العوامل التى تدعو الى مركزية التخطيط فيما يلى :

---

(١) لبيب شقير : ، مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ، ( مؤتمر التنمية  
الادارية الاول ، معهد الادارة العامة ، المعهد القومى للإدارة العليا ، ١٩٦٢ ، وثيقة  
الموضوع الثانى ) .



١ - أن التخطيط المركزى يتيح منهاجا متكاملا من الناحيتين العملية والعلمية . وهذا المنهج يضمن تعبئة كافة الموارد الطبيعية والامكانيات البشرية والتنظيم فى اطار متكامل لتحقيق الاهداف القومية .

٢ - التخطيط المركزى يمكن من تصميم الخطط بالصورة التى تكفل خطط القطاعات المختلفة . وكذلك يحقق التنسيق عند التنفيذ .

٣ - التخطيط المركزى يمكن من تصميم الخطط بالصورة التى تكفل تحقيق التوازن الجغرافى والتقريب الحضارى بين الريف والحضر .

٤ - التخطيط المركزى يمكن من مواجهة المشاكل العامة التى لا تدخل فى نطاق عمل قطاع أو جهاز معين ، كالاستهلاك مثلا (١) .

٥ - امكان الرقابة على سير اجراءات العمل وخطوات التنفيذ للخطة الشاملة .

والى جانب مبدأ مركزية التخطيط يقوم مبدأ آخر يقضى بالامركزية التنفيذ . وهذا الأخير يلقي مسئولية تنفيذ الخطة القومية على القطاعات المختلفة كل فيما يخصه من انتاج أو خدمات . بمعنى ان الخطة الشاملة تتحول الى برامج عمل تفصيلية توزع على أساس تخصصى . وتصبح مهمة

---

(١) تتطلب المشروعات القومية ان يكون تخطيطها بالضرورة مركزيا . وذلك لامكان تنسيق العمليات المختلفة المرتبطة بالمشروع . فبناء السد العالى مثلا يتطلب تنسيق خطط وسياسات عديدة على أساس مركزى ، منها :

- ١ - خطة البناء . وما تستلزمه من شراء واستيراد آلات من الخارج .
- ٢ - خطة النقل . بما فى ذلك نقل المعدات ومواد البناء بالكميات والاجسام المطلوبة وفى المواعيد المقررة .
- ٣ - خطة بناء قرى لاهالى النوبة .
- ٤ - خطة تهجير هؤلاء الاهالى وايوانهم واعاشتهم .
- ٥ - خطة لمد الشبكة الكهربائية .
- ٦ - خطة لاعداد وتدريب الفنيين والمهنيين .
- ٧ - خطة لتخريج الاعداد الضرورية من المهندسين والملاحظين الكهربائيين .
- ٨ - خطة زراعة للاستفادة من المياه التى سيوفرها السد .

جهاز التخطيط المركزى عند هذا الحد متابعة مدى تقدم عمليات التنفيذ  
ثم تقييم الخطط فى النهاية .

وفى مجال التفضيل بين التخطيط المركزى واللامركزى فى مجال التنمية  
القومية نرى ضرورة الأخذ بكلا النظامين فى التخطيط على المستوى القومى  
والمستوى المحلى بحيث يكفل التخطيط على المستوى القومى الوفاء بالحاجات  
العامة لكافة المواطنين فى الدولة ، بينما يعالج التخطيط المحلى - اللامركزية -  
استكمال نواحى النقص على المستوى المحلى للمواطنين فى الاقليم الواحد ،  
مما يحقق ذلك النوع من الترابط الانسانى وديمقراطية توزيع الخدمات نتيجة  
اشتراك المواطنين فى الاقليم الواحد فى وضع الخطط أو تمويلها وتحديد  
أولويات الفئات التى تعتبر فى حاجة الى خدمات معينة .

### الجهاز الحكومى ومشاكل التخطيط

ان العرض المتقدم يقودنا الى حقيقة هامة جدا . وهى أن التخطيط  
القومى الشامل من صنع وتنفيذ الأجهزة الحكومية ، والمواطنون فى المستويات  
التنفيذية المتدرجة هم الذين يصممون الخطط من أجل تحقيق الأهداف العامة،  
وهم الذين يتولون تنفيذها . ويترتب على هذا بالضرورة نتائج هامة :

اولا : انه يوجد فى الوقت الحاضر ارتباط وثيق بين الادارة والسياسة،  
او بين العملية الادارية والعملية السياسية . وهذا يخرج بالنظرية التقليدية  
لفصل السلطات التى نادى بها مونتسكيو عن اطارها الضيق . والواقع أن  
الهيئات التشريعية قد زاد من اعتمادها على المنفذين باعتبارهم فنيين  
ومتخصصين فى رسم وتخطيط برامج السياسة العامة . واصبحت الفكرة  
القائلة بأن كل ادارى سياسى أمرا واقعا فى مجتمعنا المعاصر .

ثانيا : ان كفاءة التخطيط لا تتوقف فقط على مدى كفاية أجهزة  
التخطيط المركزية فى عملها واتقانها له ، وانما أيضا على مدى ايمان  
المخططين بالأهداف التى يحاولون بالخطط تحقيقها .

ثالثا : ان مدى تحقيق الخطط لأهدافها يتوقف على مدى كفاية الأجهزة  
التنفيذية التى يوكل اليها مهمة جعل الخطط حقيقة وواقعا .

ولعل هذه الحقائق تقودنا الى البحث فى المشاكل المتعلقة بعمليات التخطيط والتنفيذ والمتابعة . هذه المشاكل نلخصها فيما يلى (١) .

١ - لما كانت الخطة لا تحقق نفسها بنفسها ، فان العامل الاساسى فى نجاحها هو الجهاز القائم على تنفيذها . وبالتالي فانه لكى يتحقق النجاح فى ميدان التنمية القومية يجب أن نعى ونهتم بتطوير الجهاز الحكومى الحالى الذى عليه تبعة تنفيذ خطط ومشروعات التنمية الطموحة (١) .

وحتى الآن لا يوجد ضمن اطار خطة التنمية القومية خطة محددة المعالم للتنمية وتطوير الجهاز الحكومى متمشية مع خطة التنمية القومية . وهذا يحملنا على التساؤل : كيف يمكن أن تتحقق مشروعات التنمية الطموحة بواسطة امكانيات الجهاز الحكومى الحالية ؟

٢ - نقص البيانات والاحصاءات والدراسات المتصلة بعمليات التخطيط . وعدم دقتها أو تنظيمها . مما يقلل فرص الاستفادة منها ويعرض عملية التخطيط لكثير من المخاطر .

٣ - ضرورة تخطيط القوى العاملة بما يكفل توفير الأعداد الضرورية من الفنيين والمهنيين والمتخصصين الذين تتطلبهم خطط التنمية ومشروعاتها فى الحاضر والمستقبل .

٤ - مراعاة التنسيق بين المشروعات المختلفة والربط بينها فى صورة متكاملة بما يكفل الحد من الازدواج أو التداخل ، أو تعطيل بعض المشروعات أو الطاقات .

---

(١) عبد الكريم درويش : « ندوة حول مشاكل التخطيط والمتابعة » ، ( مؤتمر التنمية الادارية ، معهد الادارة العامة ، المعهد القومى للإدارة العليا ، ١٩٦٢ ) ، ص ٣ - ٦ .

(١) يلاحظ أن الهند تحرص على تضمين خطة التنمية القومية خطة لتنمية الجهاز الحكومى تسير جنباً الى جنب مع الخطة الاولى . وبالرغم من ذلك جاء فى تقييم الخطة الخمسية الاولى للهند أن جانباً كبيراً من الفشل الذى صانفها فى تحقيق اهدافها كاملة مرجعه نقص كفاية الاجهزة التنفيذية .

٥ - ضرورة تدعيم نظام الاتصالات بين القاعدة الشعبية والأجهزة التنفيذية المتصلة بعملية التخطيط وجهاز التخطيط المركزى ، بما يكفل وصول المعلومات والبيانات والأمانى والرغبات الى المخططين .

٦ - تأثر أجهزة التنفيذ ببعض الاتجاهات البيروقراطية غير المستحبة كالميل للتواكل فيما يتعلق بالانفاق ، والانتظار حتى نهاية السنة المالية ثم الدخول فى سباق لاستنفاد الاعتمادات المالية . مما يترتب عليه خلق سوق سوداء وارتفاع الأسعار والارتباط على أشياء لم تكن أساسا فى الخطة . وكالمنزعة لعدم التقيد بالخطة والدخول فى مشروعات غير مدرجة بها .

٧ - ضرورة وضع معايير للأداء وللכفاية الانتاجية حتى يمكن أن نحكم على الخطط ونقيمها . ان تقييم الخطة يتم على أساس مدى فاعليتها وكفايتها فى تحقيق أهدافها ، وهذا لا يمكن حسابها فى غياب المعايير الضرورية .

### مشكلات التخطيط بالدول النامية :

يمكن حصر أهم المشكلات المتعلقة بوضع وتنفيذ ومتابعة خطة التنمية فيما يلى :

المشكلة الأولى : وتتصل بنقص الوعى التخطيطى . وهذا يتطلب :

( ١ ) الايمان بالتخطيط وضرورته كصورة مثلى لتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

(ب) تشكيل السلوك أو تعديله بما يتفق وهذا الايمان فى كافة نواحي حياتنا كأفراد أو جماعات .

(ج) أن يشعر كل فرد أنه فى ظل التخطيط يتوقف انتاج ونشاط الآخرين على ما ينتجه هو ، وأن أى تقصير فى نشاطه سيؤثر فى انتاج الآخرين نتيجة للترابط بين الأنشطة المختلفة فى الخطة .

المشكلة الثانية : وتتصل بالبيانات ومدى توفرها وشمولها ودقتها ، ومدى امكان وصولها فى الوقت المناسب . وذلك بالنسبة لأهمية البيانات والاحصاءات الدقيقة المنظمة فى عملية التخطيط . والمسئول عن البيانات هى الأجهزة التنفيذية المختلفة وأجهزة القطاع العام .

المشكلة الثالثة : وتتصل بأجهزة التخطيط نفسها . فبعض الجهات ما زان ينقصها مكاتب التخطيط والمتابعة . كذلك فان الموظفين الذين يعملون بمكاتب التخطيط ينقصهم التدريب الكافى ، كما يلزم استقرارهم فى عملهم بالتخطيط .

المشكلة الرابعة : وتتناول تطوير الادارة بالحكومة والقطاع العام بحيث تتلاءم مع مقتضيات التخطيط . فمن الواضح أن الدول النامية تعطى أهمية كبرى لتحقيق كفاءة الخطط . بينما لم يحظ التنفيذ باهتمام مماثل . وأى خطة مهما بلغت كفاءتها محدودة الجدوى ما لم تقترن بكفاءة مماثلة فى تنفيذها . والعبرة هنا ليست فى مجرد وصول الاتفاق الاستثمارى الى ١٠٠٪ مثلا من المستهدف على النحو الذى نلاحظه فى تقارير المتابعة ، وانما الأهم ما اسفر عنه الاتفاق المذكور من تحقيق الأهداف المرجوة .

المشكلة الخامسة : سيطرة الحكومات الوطنية على الاقتصاد القومى لم تكن بالقوة والشمول اللازمين للتخطيط الناجح . فمعظم اقتصاد الدول النامية ظل « اقتصادا مختلطا » . وظل القطاع العام ضعيفا أو موضعا للمنافسة غير المتكافئة أو الاستنزاف غير المشروع .

المشكلة السادسة : الاعتماد الزائد على التمويل الخارجى لخطط التنمية . وهو أمر لم يكن عمليا فى كثير من الأحيان . كما أنه لم يسمح بتدعيم الاستقلال للاقتصاد الوطنى ، وهو المطلب الأول لنجاح أى مخطط تنموى .

المشكلة السابعة : عدم استقرار الخطط . وهى ظاهرة بالغة الخطورة بالدول النامية . ومرجعها تغير الأفكار والاتجاهات الأساسية التى تقوم عليها الخطط بتغير القيادات السياسية المسئولة فى تلك الدول . لذلك يجب العمل على ضمان استقرار التخطيط بالدول النامية ، بأن يوكل الى مجالس أو هيئات مستقلة لا تتغير بتغيير الوزارات أو القيادات السياسية المؤثرة .

وكان مؤتمر التنمية الادارية الذى عقد بدوراته الثلاثة خلال الفترة من ٩ نوفمبر الى ١٩ ديسمبر ١٩٦٢ ، قد قدم عدة توصيات مفيدة تتعلق بالتخطيط القومى ، وما يتصل به من تخطيط القوى العاملة ، وتخطيط التعليم ،

وسياسة التمويل ومشاكل الميزانية ، وما إليها . وقد أجمعت هذه التوصيات - التى تعبر فى نفس الوقت عن مشاكل متصلة بالتخطيط - على ضرورة الاستفادة من التجارب التى أسفر عنها تطبيق الخطة الخمسية الأولى . وبذل العناية لتحقيق التنسيق الفعال بين الخطط المختلفة . وزيادة الاهتمام بالبيانات والاحصاءات اللازمة لاعداد الخطة على أسس سليمة ، وتوجيه سياسة التعليم بما يمتشى مع متطلبات خطة التنمية . والاهتمام بالتدريب صفى كافة المستويات ، ورفع الكفاية الانتاجية (١) .

★ ★ ★

الخلاصة أن التخطيط فى وقتنا الحاضر من عمل الحكومة باعتباره الوسيلة الفعالة لمواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الملحة . مثل هذه المشاكل التى لم تحل من قبل لغياب التخطيط القومى الواعى ، أصبحت الآن تنال حقها من الفحص والدراسة العميقة . وفى المرحلة القادمة تنتظر الحكومة مهام أكثر طموحا وأشد تحديا ، وتتطلب خططا أكثر واقعية وأكثر مرونة بحيث تمكن من التحرك فى الاتجاه المناسب كلما تغيرت الظروف .

وكما أن المشاكل الاقتصادية والاجتماعية يصعب مواجهتها بدون التخطيط المنسق ، كذلك الحال بالنسبة للنواحي الادارية ، حيث تبدو الحاجة ملحة الى ضرورة اعداد خطة ادارية شاملة ، متمشية مع خطة التنمية ، ومع نتائج هذه الخطة المتوقعة . على أن تكون الخطة الادارية ذات برامج متنوعة تسمح بتغطية جميع أبعاد المشكلة الادارية ، والتحرك فى كل الاتجاهات لملاقاتها . وهنا تكون الدروس المستفادة من الخطة الخمسية الاولى ذات فائدة محققة .

---

(١) انظر : توصيات مؤتمر التنمية الادارية بدوراته الثلاثة . ( مؤتمر التنمية الادارية ، القاهرة : معهد الادارة العامة والمعهد القومى للادارة العليا ، ديسمبر ١٩٦٢ ) .

## تجارب فى التخطيط

### والدروس المستفادة

#### الخطه الخمسية الاولى :

لم يعد هناك مجال للمناقشة فى هل نمضى فى سياسة التخطيط أم نترىث فى الماضى فيها . وانما قد يكون مجال البحث والتفكير متعلقا بالسرعة التى يجب أن نسير بها ، وتحديد معدلات النمو فى مختلف القطاعات ، ومحاولة تذليل الصعاب التى قد تحد من قدرتنا على التخطيط القومى الشامل .

وعند التفكير فى الخطه الخمسية الأولى كان علينا أن نختار أحد أمرين : أما أن ننتظر ، حتى نتمكن من الاعداد وتهيئة الأجهزة الادارية والفنية اللازمة وتدريب العاملين ، ثم نبدأ بعد ذلك مرحلة التخطيط . وأما أن نبدأ بما لدينا من امكانيات وأجهزة ليست على الدرجة المناسبة من الكفاءة والكفاية حتى لا نتوقف عن الماضى فى التنفيذ .

وقد استمر الاعداد للخطه الخمسية الأولى سنتى ١٩٥٧ ، ١٩٥٨ ، لكى يبدأ التنفيذ والتطبيق فى يوليو ١٩٦٠ . على أن تعتبر سنة ١٩٥٩ - ١٩٦٠ هى سنة الأساس . وقد صادف اعداد الخطه ظروف هامة كان لها تأثيرها على سير الخطه وعلى مدى تحقيقها لأهدافها ، وفى مقدمتها :

١ - كنا حتى ذلك الحين نعتمد على الدول التقليدية فى استيراد معظم احتياجات المجتمع ، ولم نكن بعد قد استكملنا تحرير اقتصادنا من كل القيود المفروضة عليه .

٢ - فرضت ظروف الكفاح فى هذه المرحلة أن يبدأ العمل الوطنى الشامل بون تردد فى جميع المجالات . وكانت عملية التنمية القومية الشاملة بجوانبها الاقتصادية والاجتماعية تستأثر باهتمام القيادة السياسية .

٣ - أن التخطيط العلمى الشامل فى الأحوال العادية يفرض اقامة التوازن بين الصناعات الخفيفة والاستهلاكية ، وبين الصناعات الثقيلة

والوسيلة . الا أن الاعتبارات الاجتماعية والانسانية فرضت من ناحية أخرى عدم حرمان الجيل الحاضر من المستلزمات الملحة .

على أن التخطيط عندنا بالرغم من الصعاب التي واجهته - وأهمها ندرة عوامل الانتاج بما فيها التنظيم الفنى والادارى - له ميزة على التخطيط الذى قامت به بعض الدول المتقدمة . إذ أننا بالضرورة قد استغفنا من التجارب الطويلة التى مرت بها تلك الدول ، ونحاول تجنب الأخطاء التى وقعت فيها مما يوفر علينا الكثير من الوقت والجهد والمال .

غير أن الأمور لم تسر فى طريقها الطبيعى . فقد جاءت معدلات السنة الأولى من الخطة أقل من المستوى المقدر لها ، وهى نتيجة واجهتها كل الدول التى مارست أو تمارس التخطيط لأول مرة .

وجاءت السنة الثانية للخطة بتحديات قاسية ، وتطورات هائلة فى تنظيم ووظائف المجتمع . وفى مقدمة هذه التحديات والتطورات :

١ - اصابة محصول القطن عام ١٩٦١ بالآفات الزراعية ، مما أدى الى عجز يقدر بحوالى الثلث . وقد كان لهذا العجز اثره على الفلاح المنتج . وعلى الاقتصاد القومى يقدر بحوالى ٧٠ مليون جنيها .

٢ - بدأ تنفيذ نظام الادارة المحلية خلال نفس العام . وقد ترتب على هذا الاهتمام بالمشكلات التى تعاني منها المحليات ، وزيادة التوسع فى الخدمات التى كانت كل محافظة فى أمس الحاجة اليها .

٣ - صدور القوانين الاشتراكية . وهى تمثل تحول أساسى فى الاقتصاد القومى ، وفى إعادة توزيع الدخل القومى . وقد ترتب عليها ظهور القطاع العام ، وظهور الحاجة الماسة الى الكوادر الادارية والفنية القادرة على ادارته وتشغيله .

٤ - الأخذ بمبدأ مجانية التعليم فى كل المراحل . وهى عبء اضافى تحمته الدولة .

وكانت السنة الثالثة والرابعة فى الخطة بمثابة مواجهة للواقع . فقد



كان العمل فى مشروع السد العالى متخلفا فى التنفيذ بما يعادل سنة كاملة . وكذلك بالنسبة لمشروع تهجير اهالى النوبة . ولحق التأخير مشروعات رى الحياض وتحويلها الى رى دائم ، ومشروعات استصلاح الأراضى . والى جانب هذا بدأت ظواهر الانفجار السكانى ، والانفجار فى الاستهلاك ، وأزمات الاسكان والمواصلات تشدد حدة بفعل عوامل التغيير الاجتماعى الحادث فى المجتمع .

وكان لابد من توفير العمل المضاعف ، وتدبير الطاقات والأيدى العاملة، وتجنيد الخبرات والمهارات ، واستغلال كافة الامكانيات المتاحة حتى يمكن تعويض التخلف ، والالتزام بالأهداف التى حددتها خطة العمل لكل سنة قادمة بقدر الامكان .

وهكذا أمكن بالرغم من التحديات والصعاب التى واجهت الخطة - سواء فى الاعداد أو التنفيذ - تحقيق نتائج عديدة وصلت بالتطور والتنمية الى مستوى مشرف اذا ما قوم فى اطار الظروف التى تكشفها والمهام التى استجبت ، والتحديات والصعاب التى مرت بها الخطة .

وقد انتهت الخطة الخمسية الأولى وبين ايدينا حصيلة من التجارب والدروس المستفادة . وفى مقدمة العوامل التى أثرت فى الخطة ما يلى :

#### أولا : العوامل الاقتصادية :

١ - عدم تقييد معدلات الزيادة فى الاستهلاك مما أدى الى اضعاف القدرة على الادخار .

٢ - زيادة الاهتمام بالصناعات الاستهلاكية فى مرحلة التنمية الأولى .

٣ - عدم التركيز على الصناعات الثقيلة للاقلال من اعتمادنا على الخارج فى سد احتياجاتنا منها ومن السلع الوسيطة .

٤ - عدم الاهتمام بالزراعة قدر الاهتمام بالصناعة . وبذلك بقيت الزراعة الى حد كبير معتمدة على وسائلها البدائية .

٥ - العجز المستمر فى الميزان التجارى خلال عملية التنمية .

٦ - القصور فى التصدير ، وضعف عملية تخطيط الصادرات من السلع التى تتفوق فى انتاجها .

٧ - قلة الصادرات فى الزراعة ، وضرورة التغلب على الصعوبات فى هذا المجال .

### ثانيا : العوامل الاجتماعية :

١ - سرعة خطى التغير الاجتماعى وما يترتب على ذلك من تغيير مستمر فى الأهداف والأولويات .

٢ - المعدلات المتزايدة والمرتفعة فى عدد المواليد ، والتى تحول دون زيادة معدلات الدخول بالقدر المستهدف من الخطة .

٣ - نقص الوعى التخطيطى لدى المواطنين ، وعدم اكتسابهم السلوك التخطيطى .

٤ - ازدياد الشهية للتنمية نتيجة المكاسب التى حققها العمال والفلاحون أدى الى انفجار فى الاستهلاك .

### ثالثا : العوامل الادارية والتنظيمية :

١ - مشكلة نقص البيانات ، ومدى دقتها وتنظيمها .

٢ - نقص الخبرات الفنية والادارية ، وتخلف النواحي التنظيمية وأساليب وطرق العمل .

٣ - نقص الكفاية الانتاجية ، وعدم وجود معدلات أداء سليمة .

٤ - عدم التنسيق والربط بين تخطيط القوى العاملة وبين تخطيط الطاقة المادية .

٥ - ضعف التنسيق بين خطط القطاعات المختلفة ، وكذلك بين المشروعات فى القطاع الواحد .

## أضواء على الخطة الثانية :

بدأت الخطة الثانية ولدينا حصيله ثمينه من الدروس والخبرات المكتسبه عن الخطة الخمسيه الأولى . وليس من شك فى أن القطاع العام قد بدأ يستقر ، ويكون تقاليد للعمل ، وينمى كوادره الاداريه والفنيه من العاملين الذين مروا بالتجربه وصقلتهم الخبرة . وقد تحققت للقطاع العام عدة انجازات هامه فى مقدمتها صدور لائحته الجديده ، واعاده تنظيمه وتحديد علاقاته بالوزارات ، واختيار قيادات جديده فى مختلف المؤسسات والشركات ، والأخذ بحوافز الانتاج .

وقد حقق المؤتمر الذى اجتمع فيه الرئيس جمال عبد الناصر بالقيادة فى القطاع العام عدة نتائج هامه . فى مقدمتها ربط القيادة الاداريه بالقيادة السياسيه ، والتعرف على المشكلات التى تصادف العمل فى القطاع العام ومحاولة حلها والتركيز على ضرورة زياده الانتاج من أجل تحقيق الأهداف الكبيره التى يتوخاها المجتمع .

وهكذا بدأت الخطة الثانية وقد تهيأ لها مناخ أفضل للعمل ، ومن ورائها قوة دفع كبيره . ولديها دروس مستفاده وخبرات ومهارات لم تكن متاحه من قبل . وقد تحدت ملامح هذه الخطة بصفه عامه فى النقاط الآتية : (١)

أولاً - أنه يجب مع تقرير مبدأ الانطلاق الى التنمية والاسراع فى تنفيذ المشروعات لمسابقه التطور أن يؤخذ فى الاعتبار رأى الذين يطالبون بالتأني فى التنفيذ مراعاة لبعض الظروف الداخليه والخارجيه المحيطه بالعمل الوطنى .

وبالتالى فانه يمكن الوصول الى صيغه تحقق آمال الانطلاق ، وفى نفس الوقت تحقق ضمانات الأمان خصوصاً بالنسبة للقدرة على تنفيذ المشروعات .

---

(١) هذه الملامح هى حصيله المناقشات التى دارت فى اجتماعات اللجنة التنفيذية

العليا للاتحاد الاشتراكي العربى برئاسة الرئيس جمال عبد الناصر فى ٢٥/٢/١٩٦٧ .

انظر : ( الأهرام ، ٢٦/٢/١٩٦٧ ) ، ص ١ .

ثانيا - أنه من الضروري فى هذه المرحلة ايجاد تنسيق بين المشروعات التى تعطى عائدا سريعا وبين المشروعات الحيوية التى يتأخر عائدها كما تزيد فيها نسبة « معامل رأس المال » أى القدر اللازم من الاستثمارات لتوفير حد معين من الدخل القومى . ومثال ذلك مشروع مجمع الحديد والصلب الذى يصل بطاقة الحديد والصلب عند اتمامه الى قرابة المليونى طن سنويا .

ثالثا - أن الزراعة ، سواء بالنسبة لاستزراع الأرض الجديدة بمعدل ١٥٠ ألف فدان سنويا ، أو بالنسبة لرفع كفاءة الأرض القديمة . يمكن أن تلعب دورا هائلا فى تحقيق الخطة الجديدة .

رابعا - أن الخطة الجديدة يجب أن تكون مرنة بحيث يمكن فى أى وقت اضافة مشروعات اليها .

خامسا - أن تكوين قوة اقتصادية احتياطية هو فى المرحلة القادمة ضمان مؤكد ضد محاولات الضغط الأجنبى . وبالتالي فانه لا بد أن توضع حدود لهذه الاحتياجات - بما فيها احتياطى السيولة النقدية من العملات الصعبة - وأن لا يكون هناك تنازل عن هذه الاحتياطات مهما كانت الأسباب .

#### خطة التنمية الخمسية ١٩٨٠/٧٦ :

كان من نتائج حرب ١٩٦٧ ، وحرب ١٩٧٣ ، أن واجهت عملية التخطيط صعوبات وتحديات جمة ، أدت فى مجموعها الى توقف التخطيط أحيانا ، والى الاعتماد على أسلوب الخطة السنوية فى أحيان أخرى . وكانت بداية المخطط الجاد لاستثمار عطاء حرب رمضان/ أكتوبر فيما قامت به الحكومة من وضع خطة للتنمية الشاملة ، خمسية ، بدأت اعتبارا من بداية سنة ١٩٧٦ حتى سنة ١٩٨٠ . وكانت بداية الافلات من الأزمات الاقتصادية الخائقة التى تردى فيها اقتصاد مصر بعد سنوات عجاف مضنية ، اعقبت نكسة يونيو ١٩٦٧ ، وما صاحبها من استنزاف شاق لكل

الموارد ، والمرافق من أجل مواجهة عسكرية محتومة لاسترداد الارض  
والحق العربى .

وكانت هذه الخطة هى منطلق سياسة الانفتاح ، ووضعها موضع  
التنفيذ . بعد جهود القيادة السياسية للتحرر من القيود البيروقراطية ،  
واعادة تنظيم القطاع العام ، وترشيد العمالة ... وقوى الانتاج ، وتقوية  
البنيان الاقتصادى لامتصاص المشروعات العمرانية القادمة .

ومع بداية تطبيق سياسة الانفتاح ، بدأ العمل على ارساء قواعدها ،  
وجذب الاهتمام الخارجى للمشاركة فيها . ولكن الأجهزة والأوضاع  
الداخلية المرتبكة ، المنهكة ، المتشابكة لم يكن فى قدرتها أن تجابه هذا الموقف  
بنجاح ، فكثرت شكوى المستثمرين وظهرت أنواع من الانحراف والاستغلال  
مما قد يمكن حلها بحلول جزئية هنا وهناك ، دون حلول جذرية شاملة .

لذلك كان يجب الاتجاه الى تمريض الكيان الاقتصادى المنهك . .  
وأحيانا « نقل دم » اليه بكميات كبيرة ، فى شكل أموال سائلة لسد العجز  
فى ميزان المدفوعات الذى تفاقم . وكان يجب العمل أيضا على أن يكتسب  
الجسد قدرته وقوة دفعه الذاتية . لذلك استلزم الأمر تدريب المريض  
بالتدريج على أنواع من النشاط ، وعادات فى التفكير والعمل ليزيد قدرته  
ويستعيد سلامته البدنية ، والعقلية ، والنفسية .

ذلك أن هذا الكيان المريض كان مصابا فى نفس الوقت « بضعف  
نفسى » فى صورة ارادة محدودة أمام الادمان الذى تأصل فى النفوس . .  
ادمان التسبب والاعتماد على الحكومة ، والسعى وراء الاستهلاك والمنافع  
دون عمل أو ثمن . وهذه كلها عيوب تبدو الآن وكأنها متأصلة مزمنة فى  
مجتمعنا ، ولكنها فى الحقيقة ليست فى جوهر المجتمع ، انما هى غارضة  
يسبب ارتجال الخطط وقصورها وحالة الارتباك نتيجة الحروب المتتالية ،  
وهزيمة يونيو ١٩٦٧ . وأصبح الاقتصاد المصرى فى حاجة الى « صدمات »  
و « حرمان » و « تعود » حتى يمكن أن يقف على قدميه (١) .

---

(١) ابراهيم حلمى عبد الرحمن : ( القاهرة : مجلة الاذاعة والتليفزيون ، ١٩٧٥ )

لذلك فقد اتسمت الخطة الخمسية لسنة ١٩٧٦ بالسماة الآتية :

١ - عدم الالتزام بالانماط السابقة التي صاحبت نمو الدخل القومي البطيء لاتاحة الفرصة للانطلاق فى الانتاج .

٢ - تعكس الخطة سياسة الانفتاح ، وتحرير الوحدات الانتاجية ، ورفع مستوى الادارة .

٣ - تعديل أساليب التخطيط بما يتفق وسياسة الانفتاح ،الاقتصادى وزيادة حرية ومسئولية الوحدات الانتاجية فى القطاعين العام والخاص .

٤ - مشاركة هيئات الحكم المحلى والمحليات فى دراسة الخطة ومراقبة تنفيذها ، على المستوى المحلى والاقليمى .

٥ - تعتبر خطة سنة ١٩٧٦ جزءا من الخطة الخمسية ٨٠/٧٦ .

وقد روعى فى هذه الخطة ألا تكون مفصلة تفصيلا دقيقا من ناحية المشروعات والأهداف لتلائم سياسة الانفتاح الاقتصادى ، واللامركزية فى التنفيذ ، وزيادة سلطة ومسئوليات الوحدات فى التصرف لمجابهة التطورات الداخلية والخارجية والظروف الطارئة . وقد اكتفت هذه الخطة بتحقيق اجمالى الأهداف المتوقعة لكل قطاع ، وأعطت للوحدات الانتاجية حرية أوسع فى استثماراتها ، ومتابعة أنشطتها بما يتفق وأوضاع السوق الدولية، والمنافسة المحلية (١) .

#### خطة التنمية الخمسية ١٩٨٢/٧٨ :

اعتمد مجلس الشعب الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٢/٧٨ وقد ارتبطت هذه الخطة - لأول مرة فى تاريخ مصر الاقتصادى الحديث - بمجموعة من السياسات تفوق فى أهميتها مجموعة المشروعات والاستثمارات . ومن أجل هذا أيضا لا تتبلور الخطة فى مجرد قوائم لبرامج التنمية القطاعية . بل تسعى - بالدرجة الأولى - نحو خلق ذلك المناخ

---

(١) المرجع السابق .

السياسى الاجتماعى الذى يعطى الفرد والمجتمع القدرة على الحركة فى اتجاه يسمح بالاستمرار . ولا يتعرض الى هزات الانطلاق التى يتلوها التوقف والتردد ، ولا يسمح بالبداية فى جهود ليس لدينا العزم والقدرة والوارد على مداومتها بالكثافة المنشودة ، والاستمرار فيها بالمعدلات التى تفى بالأهداف القومية وفق برنامج زمنى محدد .

وليس هناك من ينكر أن مسيرة الشعب المصرى نحو بناء المجتمع الحضارى القائم على دعائى العلم والايمان ، وصولا الى مجتمع الكفاية والعدل ، يحوطها فى الوقت الحاضر مجموعة من القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى لها وزنها وخطورتها . وهى تمثل معوقات على الطريق يتطلب تخطيطها تنظيم العمل الوطنى لكافة أفراد الشعب ، ومؤسساته الدستورية ، وتنظيماته التنفيذية العامة والخاصة ، فى اطار ايدلوجية وطنية ، واستراتيجية قومية شاملة ، وخطة واضحة يتحرك الشعب من خلالها ، وفى اطارها ، بعزم شديد لا يعرف الوهن ، وعمل جاد لا يعرف الكلل ، وانتماء لا يشوبه الانحراف .

ويبدو أن المناخ الذى تمارس فيه الخطوة هذه الفترة افضل من سابقتها ، وخاصة بعد توقيع معاهدة السلام ، وتوجيه الجهود للبناء والتشيد ، وليس للمعارك والحروب . وهو ما عبر عنه الرئيس السادات فى خطابه فى ٢٦/٧/١٩٧٩ بالاسكندرية بقوله :

« انتهت سنين المعاناة فى هذا العام ، بتوقيع اتفاق السلام . وبداننا نجنى ثمار معاناة طويلة ... والطعام والاسكان هما المهمة العاجلة التى نحن بصددتها ... »

وليست معاهدة السلام هى القضية الخارجية الوحيدة لمصر ، فهناك العديد من قضايا الحرب والسلام فى الشرق الأوسط ، والعلاقات السياسية القوتين العظميين فى العالم . وكل تقدم تحرزه مصر فى هذا الصدد يعتبر دعما حقيقيا للجهود المبذولة من التنمية والرخاء .

## الدروس المستفادة :

ومن أكثر الأمور أهمية وجدوى خلال هذه المرحلة الجديدة من مراحل العمل الوطنى . أن نراجع الدروس المستفادة من التجارب السابقة ، والمثثلة فى العديد من الخسائر التى تحملتها الدولة فى بعض المشروعات نتيجة عدم التخطيط الدقيق للهدف من المشروع . أو عدم الالتزام بالخطوات التنفيذية لها .

لقد أوردت تقارير هيئة الرقابة الادارية عددا من هذه الدروس المستفادة . ومن أمثلتها ما حدث عام (١٩٧٢/٧) من ترك كميات كبيرة من المعدات المستوردة والخاصة بمشروع كهربية الريف فى العراق لعدة سنوات عرضة للسرقه والتلف ، وقد بلغت قيمتها ٨ مليون جنيه ، نظرا لعدم توافر الاعتمادات المالية لهذا المشروع ، وعند توافرها سنة ١٩٧٥ وقدرها ١٨ مليون جنيه ، حدث بطء فى عملية التنفيذ نتيجة لضعف الامكانيات للشركات القائمة بالتنفيذ فى قطاع الكهرباء - من حيث العمالة الفنية ومعدات التركيب ووجود بعض الاختناقات فى بعض مواد البناء الأساسية (١) .

وهناك أيضا صور أخرى لسلبيات حدثت نتيجة عدم التخطيط السليم للمشروعات ، مما أدى لانفاق مبالغ كبيرة على مشروعات تعثر استكمالها ، مثل سوق القاهرة الدولى بمدينة نصر ، الذى بدأ العمل فى انشاءه عام ١٩٦١ على مساحة ١٠٠ فدان وبتكلفة تقديرية فى حدود ١٠ مليون جنيه ، اعتمد فى الفترة من عام ٦١ الى ١٩٦٤ مبلغ ٢٠٠٠ ر ٢٩٥٠ جنيه ثم توقف العمل حتى عام ١٩٧٢ ، حيث قدرت تكلفة استكمال ما تم فقط من انشاءات بمبلغ ٣ مليون جنيه ، لم يعتمد منها حتى عام ١٩٧٤ الا مبلغ ضئيل للغاية لعدم توفير الاعتمادات المالية ، وقد ارتفعت تكاليف الاستكمال فى أبريل ١٩٧٥ الى ما يزيد عن ٧ مليون جنيه ، الأمر الذى اضطر معه المسئولون عام ١٩٧٧ الى اعادة دراسة المشروع والعمل على خفض التكلفة الى اقصى حد ممكن . ( مذكرة الرقابة الادارية فى مارس ١٩٧٧ ) .

ومن الأمثلة أيضا على قصور التخطيط فى بعض المشروعات فى مصر ، « مصنع الكلور والصودا الكاوية » ففى عام ١٩٧٢ تقرر اقامة مصنع لانتاج الكلور والصودا الكاوية تحت اسم شركة النصر للكيماويات الوسيطة ، وتتبع قطاع الأدوية ، وفى عام ١٩٧٥ تم اقامة المصنع وتركيب معداته ،



وقد بلغت الاستثمارات التى أنفقت عليه ٩٥ مليون جنيه ، ومع ذلك لم يتم تشغيله حتى الآن لعدم امداده بالتيار الكهربائى اللازم والذى بدأت الجهود فى طلب توفيره منذ عام ١٩٧٣ ، حيث تبين أن الأمر يستلزم اقامة محطة محولات جديدة تتكلف ١٢ مليون جنيه . وقد ترتب على ذلك انتهاء فترة ضمان معدات المصنع فى ١٩٧٦/٦/١ بالاضافة لضياع ما قيمته مليون ونصف جنيها سنويا من الكلور ، ٧٥٠ ألف جنيه سودا كإوية (١) .

---

(١) هيئة الرقابة الادارية : تقرير عن أوجه القصور والخلل فى الجهاز الإدارى

للدولة ، من سنة ٧٢ الى ٧٦ ، الجزء الاول ، ص ٥٤ - ٥٩ ، ص ١٤٤ .



## الفصل الثاني

# التنظيم

فى تقديمنا لنظرية التنظيم نجد من المناسب أن نشير الى قصة العميان الذين وضع كل منهم يده على جزء مختلف من جسم الفيل . وكانت النتيجة أن ادراك كل منهم لما يمكن أن يكون هذا الحيوان الضخم كان مختلفا تمام الاختلاف عن ادراك الآخرين .

بالمثل يوجد اختلاف كبير بين نظريات التنظيم بما لا يمكن أن يستوعبه نطاق هذا الكتاب . وقصة الفيل لها مدلولها هنا . فمعظم الكتاب الذين اختلفوا فى فكرتهم عن نظرية التنظيم كان ذلك بسبب أنهم تناولوا الموضوع بافتراضات وأغراض متباينة ، ومن وجهات نظر مختلفة .

فحينما ينظر الى التنظيم من الداخل فانه يبدو مختلفا كثيرا عنه من الخارج . وحينما يبحث رجل الاقتصاد فى التنظيم فان نظرتة اليه تختلف عن نظرة عالم النفس . وحينما يناقش الادارى التنظيم فان مفهومه يغير مفهوم عالم الادارة فى مناقشاته .

وهكذا قد لا يكون أساس الجدل أن بعض نظريات التنظيم خاطيء وبعضها صائب كما قد يستفاد من مضمون هذه النظرية . بقدر ما يكون السبب هو أن هذه النظريات - مع اختلافها - تعكس بدرجات متفاوتة الدقة بعض جوانب الحقيقة فى نظرية التنظيم (١) .

والكتابات المعاصرة فى موضوع التنظيم تعكس اتجاهات جديدة لم تكن تطرق من قبل . وربما يرجع هذا الى الاهتمام بظاهرة الضخامة التى يتصف بها عدد كبير من المنظمات الحديثة . وربما يرجع أيضا الى أن الاتجاه الحالى فى دراسة التنظيم يميل الى التحليل التجريدى الشامل . ولا شك أن جانبا من التحول فى الفكر يرجع الى انتشار الروح والطريقة العلمية فى البحث ، مما حمل الكثيرين على التمعن بفكر جديد ثاقب فى كل ما كان يقبل سلفا كقضية مسلمة .

ولعل أهم الأفكار المتعارضة فى نظرية التنظيم التقليدى المبدأ القائل بأن البناء التنظيمى الحسن هو الذى يتلاءم مع الشكل المثالى للمنظمة المثالية، وهو البناء الذى يتلاءم مع الفكر السائد عن التنظيم ، بدلا من أن يتلاءم هذا البناء أو الهيكل مع الأوضاع العملية القائمة والظروف الفعلية الموجودة والطباع والعادات والتقاليد المختلفة التى يتصف بها الأشخاص العاملون فعلا بالمنظمة فى وقت معين .

إن النموذج الذى صممه ماكس فيبر للتنظيم البيروقراطى المثالى ، والذى عرضناه فى الفصل الخامس من الباب الثانى ، يمكن أن يعبر عن النظرية التقليدية - الكلاسيكية - للتنظيم . فهذا النمط «المثالى» يهتم بنواحي التنظيم الرسمى من حيث التركيز على التدرج الهرمى ، والمستويات وسيادة القواعد والتعليمات واستقرار السلطة فى المكتب لا فى شاغله ، وتوجيه سلوك العاملين وفقا لقواعد وأنماط محددة سلفا .

وقد تعرض هذا النمط للنقد الشديد بقدر ما تعرضت النظرية التقليدية بسبب جموده واتجاهه المادى وإهماله للنواحي الاجتماعية والسلوكية فى التنظيم .

---

1. Dwight Waldo : Ideas and Issues in Public Administration. op. Cit., 82.

وفى محاولة للبحث عن نظرية واقعية وعلمية للتنظيم ، يقرر سيمون أن التنظيم يؤثر فى الناس الذين يعملون فى اطاره من خمس زوايا مختلفة (١) :

١ - التنظيم يقسم العمل بين العاملين • وكنتيجة لتحديد الاختصاصات فان التنظيم يركز اهتمام العامل وجهده على الدور المحدد له ، كما أنه يحدد نشاطه فى اطار هذا الدور •

٢ - التنظيم يحدد أسلوبا نمطيا للعمل • ويرجع هذا الى الاجراءات المفصلة والقواعد المحددة التى تحكم سير العمل • ومن ثم فالتنظيم يعفى العامل من محاولة تقرير الاجراءات والقواعد التى يلزم اتباعها فى كل حالة •

٣ - التنظيم ينقل القرارات الى أجزاء المنظمة سواء من أعلى لأسفل أو من أسفل لأعلى ، أو على المستوى الأفقى • كما أنه يمد الموظفين بالمؤشرات التى تهديهم فى أداء العمل •

٤ - التنظيم يوفر نظاما معلوما للاتصالات ، عن طريق توفير شبكة للاتصالات الرسمية بالمنظمة الى جانب الاتصالات غير الرسمية ، تنقل كافة المعلومات من الأوامر الى الشائعات •

٥ - التنظيم يحقق تنمية وتدريب العاملين فيه ، عن ايمان بأهمية التدريب ، واسهامه الأكيد فى الوصول بالعاملين الى اتخاذ قرارات أفضل •

ان أى دراسة للإدارة لم تغفل وظيفة التنظيم باعتبارها وظيفة أساسية لا يمكن ادماجها فى أى وظيفة أخرى • بل يلاحظ فى أغلب الأحيان أن بعض الكتاب يدمجون وظائف أخرى كالتنسيق والتوجيه والاشراف فى وظيفة التنظيم •

## ماهية التنظيم

### المدرسة التقليدية :

ان دراسة التنظيم ليست موضوعا جديدا ، فقد تعرض الكتاب لموضوع التنظيم منذ آلاف السنين . وقد بدأت دراسة التنظيم فى بلاد متفرقة وفى اوقات متفاوتة ، ونتج عن ذلك مناهج مختلفة تعالج موضوع التنظيم (١) .

واحد هذه المناهج ، وأقدمها من حيث التسلسل الرتيب لدراسة التنظيم، هو المنهج التقليدى الذى تمتد جذوره الحديثة الى دراسات ماكس فيبر وفردريك تايلور وهنرى فايول . وتؤمن وجهة النظر التقليدية فى دراسة التنظيم بأن الأعمال او الاختصاصات يمكن أن تنظم بطريقة تؤدي الى تحقيق أهداف المنظمة بكفاية . وفى اطار هذا الاتجاه التقليدى ينظر الى التنظيم على أنه هيكل نموذجي من نتائج فكر رشيد ، وأنه يهتم فى المقام الأول بالبناء الرسمى للمنظمة ، وتنسيق الأعمال عن طريق ممارسة الاختصاصات واستعمال السلطات المقررة .

ويقوم المنهج الكلاسيكى على افتراض أساسى قوامه أن سلوك البشر منطقي ورشيد ، وأنه يستمتع بالرشد المستقل فى وضع التنظيم نفسه . وهكذا ينظر الى المدير على أنه يخطط الأعمال بالمنظمة التى تشمل أوجه النشاط الضرورية لتحقيق الأهداف . وينظر الى العاملين على أنهم وسائل لتحقيق الأهداف . ومن ثم يتوقع من كل عامل أن يؤدي ما يناط به من مسئوليات على الوجه المحدد سلفا .

ولا يفترض التقليديون أن العاملين سوف يؤدون ما يوكل اليهم بالصورة التى تقررت تلقائيا . وانما يرون أنه عن طريق الاختيار المناسب ، والتدريب، والتقديم للعمل ، يمكن أن نصل بالعاملين الى أداء الأدوار المنوطة بهم بالصورة التى نبغيها . وفى هذا الافتراض الجوهرى يكمن الضعف الكبير فى النظرية الكلاسيكية للتنظيم ، مما كان مجال خصبا للنقد من ناحية ، ولإسهام أصحاب المذهب أو المدخل السلوكى فى التنظيم من ناحية أخرى .

---

1. Joseph Litterer : Organization; Structure and Behavior, (New York : John Wiley and Sons Inc., 1963), p. 3.

وفى إطار المذهب التقليدى ينظر الى التنظيم على أنه توحيد للجهود من أجل تحقيق هدف ، حتى ولو كانت جهود شخصيين . فلو أن شخصين يدفعان سيارة معطلة ينتج لدينا « جهد مشترك » هو السمة البارزة والأساس النفسى للتنظيم . كما يتطلب هذا الجهد نوعاً من « التنسيق » وهو المطلوب الأول فى كل نشاط مشترك ، لكن تدفع السيارة فى الاتجاه المرغوب وحتى لا تتعارض الجهود .

وهذا المثل يعكس فكرة التنظيم فى نظر التقليديين . فالتنظيم يعبر عن نمط التعاون البشرى القائم من أجل تحقيق هدف مشترك ، وهذا لا يعنى أن كل أنواع التعاون البشرى متشابهة ، فهى عادة تختلف باختلاف الأهداف والوسائل والقوى المسيطرة . وإنما المقصود أن أى دافع يتطلب تعاون الجهود البشرية لابد أن يعبر عن نفسه بتنظيم . وأنه وإن كانت أنماط هذا التعاون سوف تختلف بحسب طبيعة الهدف ، بيد أنه توجد بعض الخصائص أو السمات المشتركة التى يمكن أن توصل لوضع قواعد عامة للتنظيم . وفى سبيل التعرف على هذه القواعد أو الأسس يصبح من الضرورى إبراز الاعتبارات التى يتضمنها تعريف التنظيم .

إن التنظيم فى إطار المذهب التقليدى يعنى التجميع الرتيب للأجزاء الرقطة من أجل تكوين كيان موحد يمكن من ممارسة السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غرض أو هدف محدد (١) . والبناء التنظيمى فى حدود هذا المفهوم لا يعدو أن يكون نموذجاً جامداً يعكس الشكل الرسمى للعلاقات والمستويات ، وخطوط الاتصال ، والحدود الفاصلة بين الوحدات ، والقواعد والتعليمات . وهذه النظرة الى التنظيم محدودة الجدوى فى دراسة المنظمة وفهمها والتعرف على حقيقة التفاعلات الجارية بداخلها . فدراسة العنصر البشرى بكل ما يتصل به من تنسيق وتعاون واتصالات وسلطة، وقيم واتجاهات وعادات ومعتقدات وسلوك رشيد وغير رشيد ، هى التى تجعل للتنظيم معنى وقيمة ، وتفسح المجال أمام نظرية سليمة للتنظيم .

وينظر التقليديون الى التنظيم على أنه الجانب الرسمى للإدارة ، أو

الأداة التى من خلالها يمكن تنفيذ السياسات والاجراءات الادارية . وهذه النظرية صادقة الى حد ما . وان كانت ليست بصادقة على اطلاقها ، ويطلق على التنظيم أيضا الاطار الذى تتحرك بداخله أى جماعة متجهة نحو غرض معين . وأنه يحوى تخصيصا للواجبات المنوطة بالأفراد كما يحددها البناء التنظيمى . على أن ارتباط الواجبات بالاجراءات هو الذى يبعث ديناميكية التنظيم ويجعله شيئاً أكثر من مجرد الهيكل ممثدا الى بناء المنظمة كله بما فيه من علاقات وظيفية . بذلك يعنى التنظيم هذه الوظائف كما تبدو فى نشاطها ونبضها المستمر وحركتها ، ويعنى التنسيق بين كل هذه العوامل المتعاونة فى سبيل الهدف العام .

ووصف التنظيم هذا يوضح العلاقة بينه وبين الادارة ، فالادارة تعنى توجيه الجهود والتنسيق بينها ، وحفز البشر للعمل القائم على أساس الفهم العميق المستنير المدرك للطبائع والنفوس . بينما التنظيم يعنى توزيع الواجبات أو الوظائف فى علاقات محددة وبطريقة منسقة بين الوحدات التى تضمها المنظمة (١) . والاختلاف الواضح فى تعريف كل من الادارة والتنظيم يؤكد - من ناحية أخرى - مدى العلاقة القوية بينهما ، كما يدل على أن التنظيم يمكن أن يسبق - بحسب الترتيب المنطقى - الادارة .

### نقد المدرسة التقليدية :

تعرضت نظرية التنظيم التقليدية - الكلاسيكية - لنقد شديد خلال العشرين سنة الماضية حمل لواءه جيل جديد من الدارسين والباحثين فى الادارة . وقد تساءلوا عما اذا كانت الادارة العامة علم قائم بذاته ، أم أنها مرتبطة بدراسة الحكومة وبالدراسات الاجتماعية والسلوكية . وهؤلاء النقاد ، ومعظمهم من أساتذة العلوم الاجتماعية ، يصرون على أن نظرية التنظيم التقليدية لا تتفق والمبادئ الديموقراطية والانسانية من حيث أنها تحاول أن تلزم الفرد بالتلاشى فى شخصية المنظمة وقوانينها ومطالب الولاء والكفاية .

وهؤلاء النقاد على حق . فالادارة العامة لا يمكن النظر إليها مجردة ،

---

(١) للمزيد من القراءة فى ماهية الادارة والتنظيم راجع الباب الاول ، الفصل



أو منفصلة عن نظرية السياسة ، أو متجاهلة النزعات والاتجاهات السلوكية والتفاعل البشرى الحادث داخل التنظيم . ذلك أن الجهاز الإدارى كله ، أو التنظيم الإدارى ، قادم لتحقيق بعض الغايات السلوكية والأهداف البشرية الى جانب أهدافه العامة . والتغاضى عن هذه الغايات أو إهمالها والتركيز فقط على اعتبارات الكفاية والاقتصاد يبعدنا عن الصورة الحقيقية لما يمكن أن تكون عليه الإدارة فى الواقع . ذلك أن اغفال وإهمال الاعتبارات المتعلقة بصراع القوى ، والطموح ، والدوافع البشرية ، وطبيعة العلاقة بين المشرعين والمنفذين ، والقوى الضاغطة على الإدارة ، يحيل الإدارة الى مجموعة من الأساليب الصماء أو المحاولات غير الواعية الدائرة فى فراغ اجتماعى هائل .

ان عملية التنظيم يجب أن تهدف الى تحقيق كفاية الإدارة بعناصرها الشاملة وهنا تصبح مهمة المنظم دقيقة للغاية . فلا يكفى أن يكون ذا دراية تامة بأهداف ووظائف وعمل المنظمة ، وحجم ونوع العمل ، وأبعاد التنظيم الهندسية . . كما يذهب التقليديون . وانما تلزمه أيضا المعرفة المتعمقة للعوامل النفسية والاجتماعية المتدخلة فى الموقف ، وعليه فى سبيل ذلك أن يختار طريقا وسطا بين نهائيتين :

الأولى : تهتم بالتركيز المحض على الهدف بطريقة آلية ، دون الاهتمام بالظروف والأوضاع السائدة والعوامل النفسية والاجتماعية لدى العاملين . أى الاهتمام بتحقيق الكفاية الانتاجية وحدها بصرف النظر عن المناخ الذى يسود جو المنظمة .

والثانية : تحاول الالتزام بالأوضاع السائدة ، والخضوع لما تفرضه التقاليد والعادات ، وأنماط السلوك التى استقرت ، والعلاقات التى تحكم العمل داخل المنظمة .

ان توقع عمل المنظمة كآلة دقيقة وفقا لتعليمات وقواعد لا تحيد عنها ، كما يتوقع التقليديون ، ما هو فى الواقع الا افتراض صورة غير انسانية لمنظمة انسانية يتولى العمل فيها آدميون يحددون معالم هذا العمل واتجاهاته فى محاولة لتحقيق أهداف عديدة ليست أهدافهم الا جزءا ضئيلا منها . ومثل هذه المنظمة لا يمكن أن تعيش فى حالة صحية طيبة ، ولا أن تستمر فى تحقيق أهدافها بكفاية فى المدى الطويل .

وواضح أن النظرية التقليدية ليست متخلفة خلقيا فحسب من حيث  
تضحيتها بحرية الأفراد ، ولكنها متخلفة أيضا من حيث أنها تؤدي الى  
القضاء على امكانية المنظمة والمجتمع في مواجهة متطلبات التغيير نتيجة  
الحيلولة بون نقد الأنظمة والقيم السائدة .

### المدرسة السلوكية :

على النقيض من المنهج التقليدي، يوجد اتجاه آخر تقدمي في النظر الى التنظيم،  
وهذا الاتجاه تمثله المدرسة السلوكية أو التجريبية "Emperical School" ،  
التي تنادي بأن المنظمات تنبثق تلقائيا من حصيلة التعاون بين  
أفراد الذين تجمعهم حاجات واهتمامات أو أهداف مشتركة ، وقاسيسا على  
وجهة النظر هذه ، فإنه لا توجد حاجة لفرض أى نمط معين أو هيكل تنظيمي  
محدد ، فالمنظمات تتركز أساسا على التعاون والتفاهم واشباع الحاجات  
الأساسية للبشر مادية كانت أو معنوية .

وهذه النظرة الى التنظيم قد حظيت باهتمام بالغ فى الدراسات الادارية  
المعاصرة ، وأدت الى توسع كبير ومستمر فى الدراسات المعنية بالسلوك  
الجماعى للأفراد ، وقد توصلت هذه الدراسات - فيما توصلت اليه - الى أن  
الأفراد لديهم اتجاهات وأنماط سلوك أكثر عمقا واختلافا مما تتوقعه النظرية  
التقليدية . وقد أقام هذا الاتجاه فى دراسة التنظيم فى توسيع المدارك وزيادة  
الفهم لحقيقة العنصر البشرى وسلوك الأفراد ، وكيف أن كثيرا من التصرفات  
التي تظهر فى المنظمات ليست مرتبطة مباشرة بالأهداف الرسمية لها كما تتوقع  
المدرسة التقليدية .

وقد اهتمت المدرسة السلوكية بدراسة السلوك الجماعى للأفراد أو  
سلوكهم فى جماعات صغيرة . وتوصلت الى أن هناك اعتبارات وعوامل  
متعددة تؤثر فى سلوك الأفراد المنتمين لجماعة ما غير البناء التنظيمى  
والاختصاصات والتعليمات والضوابط التى يحدها التنظيم الرسمى أو  
الرؤساء الذين يمارسون السلطة الرسمية . وفى بعض الأحيان يكون سلوك  
الأفراد فى الجماعة متفقا مع متطلبات العمل الرسمية المحددة بأوامر الرؤساء  
أو فى وصف الوظيفة . على أنه فى أحيان أخرى نجد العكس صحيحا ، حيث  
يتضح أن السلوك مخالف الى حد ما أو مخالف تماما لها .

وعلى سبيل المثال قد نجد شخصين مسئولين تفترض أسس التنظيم ضرورة تعاونهما من أجل هدف واحد ، لا يوجد بينهما أى نوع من التعاون . وبالمثل قد نجد العاملين فى ظروف معينة يبذلون قصارى جهدهم لزيادة الانتاج عن المعدل المقرر ، بينما فى ظروف أخرى يحاولون ايقاف معدل الانتاج عند مستوى منخفض ولعل من أهم ما أسهمت به المدرسة السلوكية هو محاولة الوقوف على العوامل والمتغيرات الأساسية التى تؤثر فى اقبال العاملين على الانتاج ، أو احجامهم عن ذلك (١) .

وقد أدى ظهور المنهج السلوكى فى دراسة التنظيم ، والانتشار الواسع الذى حققه ، والتأييد الذى ناله ، الى وضع مشكلة هامة بين يدى المهتمين بدراسة المنظمات اذ يبدو من الوهلة الأولى أننا أمام مذهبين متعارضين . . . التقليدى والسلوكى . وربما يبدو أننا أمام مذهبين يلغى كل منهما الآخر ويتحتم الاختيار بينهما . وفى الواقع أن الموقف يجمع بين البساطة والتعقيد فى أن واحد .

فالمنظمة لا تعدو أن تكون وحدة أو خلية اجتماعية توصل الأفراد فيها الى نوع من العلاقات المستقرة فيما بينهم - ليست بالضرورة وجها لوجه - لكى يتمكنوا من تحقيق هدف معين .

وتتكون المنظمة من الأفراد ومن الجماعات الصغيرة ، الى جانب المجموعات الضخمة التى تنشأ منهم . وكل من هؤلاء الأفراد وهذه الجماعات قد لا يكون لها هدف واحد وانما مجموعة من الأهداف . فضلا عن هذا فقد

---

(١) للتوسع فى مناقشة هذا الموضوع ، انظر :

W. Gouldner : "Organization Analysis", in Robert Merton and

Others : Sociology Today. (New York : Basic Books, 1959), pp. 400-425.

ان معظم البحوث التى أجريت ، والنتائج التى أمكن التوصل اليها بصدد الاتجاد السلوكى فى الادارة والتنظيم جاءت نتيجة الدراسات التى أجريت فى شركة وسترن اليكتريك وتعرف باسم « تجارب هوثرن » "Howthorne Experiments" وقد أسهم فى تنمية هذا الاتجاد السلوكى منذ ظهوره علماء الادارة والعلماء فى ميادين علم النفس الصناعى وعلم الاجتماع الصناعى وعلم النفس الاجتماعى . للتوسع فى دراسة الاتجاد السلوكى . راجع الباب الاول - الفصل الرابع .

لا تكون كل هذه الأهداف متفقة أو متجانسة ، وقد تكون مختلفة ، وقد تكون متضادة فى بعض الحالات . فالمدير العام الذى يطمح فى منصب وكيل وزارة يدفعه الطموح لأن يعمل بجهد ويبذل أقصى جهودده لكى يقدر عمله ، وبصرف النظر عما اذا كان يؤمن بأهداف الادارة التى يرأسها أو لا يؤمن ، طالما أنه سوف يصل الى السلطة والمكانة التى يتوق اليها عن طريق هذا العمل .

كذلك قد يكون هدف أحد العاملين الحصول على المرتب لينفق منه على استكمال تعليمه الجامعى ليحصل على مؤهل أعلى يمكنه من الحصول على وظيفة أفضل فى منظمة أخرى . وهكذا نجد أنه بينما يختلف هدف الموظف عن هدف المدير ، ويختلف هدف الاثنين عن الهدف الأساسى للادارة التى يعملان بها ، فإن هذا لا يحول دون تعاونهما معا لتحقيق الأهداف الثلاثة .

ويمكن القول بأن المنظمة وسيلة لتحقيق أهداف عديدة مختلفة تخصها وتخص العاملين بها . وعلى الرغم من أن أهداف الأفراد والجماعات والادارات قد تختلف ، فإنه من الخطأ أن نفترض وجود هذه الأهداف بصورة غير مترابطة . إذ لابد من توافر نوع من التكامل والترابط بين الأهداف لكى تستمر المنظمة ولكى تتمكن من تحقيق هدفها الرئيسى . والا فان المنظمة التى تطفى عليها أهداف العاملين تنمضى شخصيتها ، وتصبح غاية فى ذاتها ، وتحيد عن هدفها الأساسى ، ومن ثم تضمحل ثم تنهار . ان التكامل الوظيفى للأهداف ضرورة لتحقيق هدف المنظمة ، وقد لا تكون أهداف العاملين والجماعات الصغيرة كلها متجانسة ومع ذلك يكون لها غاية وظيفية موحدة .

وتأخذ نظرية التنظيم الجديدة فى حسابها اعتبارين هامين :  
الأول : الاعتراف الصريح بأهمية الدور الذى تلعبه القيم والعادات فى حياة المنظمة .

الثانى : الإدراك الكامل بأن العاملين ان هم الا بشر يشتركون فى عضوية جماعة بمنظمة تتصف بكونها تنظيما اجتماعيا فى المقام الاول .

فبالنسبة للاعتبار الأول . يلاحظ أن أهم المجالات التى تخضع فيها الإدارة العامة لفعل القيم هو مجال الإدارة والسياسة . وقد أوضحنا هذا فى فصل سابق (١) . كذلك أوضحنا كيف أن الإدارة العلمية التى جاء بها فردريك تايلور بما توخته من اقتصاد وسرعة قد ركزت على أهداف المنظمة بفرض أن الفرد موجه أساسا - ان لم يكن كلية - بحاجاته الاقتصادية (٢) . بيد أن الدراسات السلوكية التى لحقت حركة الإدارة العلمية قد نبهت الأذهان الى حقائق علمية هامة تتصل بسلوك الأفراد والجماعات ، وأثر القيم والمعتقدات والعادات فى تشكيل هذا السلوك . مثال ذلك أن النظرية التقليدية تقول بأن المناصب أو الوظائف منفصلة عن شخصية شاغليها ، وهذا عكس ما يراود أصحاب المنهج الاجتماعى النفسى فى دراسة المنظمات من وجود تفاعل تام بين الفرد بقيمه ومعتقداته وطباعه وبين المنصب الذى يشغله أو الدور الذى يؤديه فى المنظمة .

وبالنسبة للاعتبار الثانى ، تتخذ نظرية التنظيم الحديثة فى نظرتها للعنصر البشرى موقفا وسطا بين اتجاهين متطرفين :

الأول : جامد يعتنق فكرة الإدارة العلمية بتركيزها على أهداف المنظمة .

والثانى : تمادى فى نظره للفرد وضرورة الالتزام بالعلاقات الانسانية لحفز العاملين على الانتاج .

واذ تتخذ نظرية التنظيم الجديدة هذا الموقف الوسط نجدها تنظر الى الأفراد كبشر ، ومع ذلك تعترف بالاختلاف الموجود بين كل فرد وآخر فى الاتجاهات والقدرات والميول والقيم . وتتجلى أهمية هذه النظرية عند مقارنتها بالنظرية التقليدية . فهذه الأخيرة تفترض أن يتواءم كل فرد مع متطلبات عمله ومع البناء الهرمى المصمم وفقا لمعايير منطقية ، وأن يلزم بتطويع نفسه وعاداته وحيثه لما تفرضه ظروف العمل بالمنظمة ،

---

(١) انظر الباب الثانى ، الفصل الرابع . « الإدارة والسياسة » .

(٢) انظر نظرية تايلور فى الإدارة العلمية ، الباب الاول ، الفصل الرابع .

### بعض المبادئ السلوكية للتنظيم :

يضع الكسندر ليتون بعض المبادئ المرفعة للتنظيم من وجهة النظر السلوكية ، والتي يمكن أن تنطبق على منظمات مختلفة (١) .

١ - أن التنظيم الإداري يعبر دائما عن نمط القيادة والسلطة بالمجتمع الذي يعمل به .

٢ - أن هناك علاقة متبادلة بين المجتمع والتنظيمات القائمة به . وأن الارتباك الذي يحدث بالمنظمات يمكن أن يؤدي إلى ارتباك المجتمع . ومن هنا يتعين على الإداري أن يفهم جيدا تبعاته بالنسبة للمجتمع حيث تقوم مسئولياته عن توفير تنظيم إداري ذي كفاية عالية .

٣ - أن العلاقات غير الرسمية بالمنظمة تفرض نوعا من السلوك غير الرسمي الذي يسهم في أداء العمل . ومن ثم فإن على الإداري أن يعترف بوجود التنظيم الاجتماعي - غير الرسمي - بدائل منظمته وأن يجعلها تتواءم مع الأنماط الاجتماعية .

٤ - ومثل أي تنظيم اجتماعي آخر ، فإن المنظمة الإدارية قد تصبح عرضة للتفكك الاجتماعي " Social Disorganization " ، ومن مظاهره تعدد الرياسات ، والصراعات ، والمستويات الأخلاقية المنخفضة ، وتفتش الاتجاهات العدائية ، وضعف قوة التحمل ، وما إليها . ومن المؤكد أن روح الفريق لا تتكون بمجرد اختيار الأفراد وتكوين الفريق ، ولا لمجرد إصدار التعليمات بالعمل الجماعي ، ولكنها تظهر حينما يتعود الأفراد على العمل الجماعي وتنمو بينهم العلاقات . ومن هنا يتعين أن تصبح المنظمة الإدارية ببناء اجتماعيا وظيفيا تأخذ في اعتبارها حاجات الأفراد ، واتجاهاتهم ، وردود الفعل الصادرة عنهم ، وآمالهم ومعتقداتهم .

٥ - أن المواقف التي تولد القلق والتوتر الشديد بالمنظمة تتمثل في الخوف من النقل ، أو فقد الوظيفة ، أو عدم الترقية ، أو الانعزال ، أو الصد ،

1. Alexander Leighton: The Governing of Men, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1965), pp. 334—332.

أو الكراهية أو الامتihan . وكذلك تتمثل فى سلوك الرؤساء الاستفزازى وعدم وضوح الأهداف، وتحدى الرغبة والحاجات البشرية، وعدم استقرار الخطط، والعوامل المؤدية الى اختلاط الأمور وعدم الوضوح .

وهكذا نجد ، حين نتعمق فى التفاصيل الدقيقة للمنظمات ، أن بعض العوامل مثل الحجم ، وتقسيم العمل ، والتنسيق والروح المعنوية ، والقيادة وما إليها تؤثر فى عمل وحياة المنظمة بالدرجة التى يمكن عندها القول بأنه لا يوجد نمط أمثل لما يمكن أن يكون عليه التنظيم . وأن أفضل تنظيم ممكن هو الذى يمكن من تحقيق الهدف بطريقة مثلى . وكقاعدة عامة نجد أن هذا التنظيم لا يتوقف على عنصر واحد وإنما على تفاعل عدد من العناصر تختلف فى تكوينها وفى درجة تفاعلها معاً من منظمة الى أخرى .

والأفراد هم العنصر الأساسى فى التنظيم ، أو على الأقل فى التنظيم الحكومى . ولكى يعمل التنظيم ينبغى أن يكون هؤلاء الأفراد على اتصال دائم . ولهذا يمكن القول بأن التنظيم يتكون من الأفراد والعلاقات التى تربط بينهم ، على غرار الدراجة التى لا تتكون من اطار ومحور ومقبض وفرامل فحسب ، بل أيضاً من نوع معين من الاتصال بين هذه الأجزاء . فإذا ما فصلت عن بعضها البعض لما كان هناك دراجة بل أجزاء متفرقة من دراجة . وينطبق هذا المثل على الأفراد الذين يكونون جهاز الخدمة العامة . فهم كأفراد يكونون المادة الخام التى يتكون منها التنظيم ، ولكن ما لم تقم بينهم العلاقة لا يكون هناك تنظيم ولا ما يمت الى التنظيم بصلة (١) .

ان أول علاقة للموظف الحكومى تقوم بينه وبين منصبه . ووظيفته عبارة عن عمل أو مهنة معينة فى التنظيم تتطلب قيامه بواجبات وتحمل مسئوليات معينة . وتعتمد كفاية المنظمة على مقدرة ربط المناصب بالموظفين بعضها ببعض الآخر بطريقة محققة للهدف .

---

(١) جون كلارك ادمز : مبادئ الادارة العامة ، ( بيروت : محاضرات القيت بالمنهج التدريبى لموظفى الحكومات العربية الذى عقده دائرة الادارة العامة بالجامعة الامريكية ، ١٩٥٦ ) ، ص ٤٤ .

## الخلاصة :

استهدف العرض السابق ابراز الملامح الأساسية لنظريات التنظيم .  
ويبدو عمليا أنه توجد مدرستان تختط كل منها اتجاها معينا في هذا  
الصدد .

المدرسة الأولى ، تقول ان التنظيم المثالي يجب ان ينمو وينتج من فكر  
وعمل الادارى والمنظم . وان يوضح الهيكل التنظيمى للمنظمة وفقا لاصول  
وقواعد ملزمة تأخذ فى اعتبارها أساسا الواجبات والمسئوليات وحجم العمل  
والمستويات وما اليها .

والمدرسة الثانية ، ترى المنظمة كالكائن الحى ، لها بيئة ومناخ خاص ،  
ولها قواعد وأصول تحكمها ، الى جانب العرف والتقاليد السائدة بها ،  
وطريقة الحياة المتميزة . ومن هنا يصبح التنظيم المناسب عملية تنضج فى  
تأمل وفكر واستيعاب كامل نتيجة للبحث والدراسة والخبرة الطويلة بعمل  
وحياة المنظمة .

وتأسيسا على هذا فانه لا يمكن استنباط نموذج أو هيكل تنظيمى مثالى  
وتوقع نجاحه فى كل المنظمات . والا لما أصبحت هناك مشكلة تنظيم على  
الإطلاق ، ولما صارت بنا حاجة الى بحوث التنظيم ودراساته . والبناء  
التنظيمى المثالى - لو أمكن أخراجه - هو الذى يصور المنظمة على حقيقتها  
فى حياتها وعملها وما يدور داخلها من ديناميكيات ، وهو الذى يضع أمام  
الادارى حقيقة الوضع القائم لكى يرى ما يحدث بالفعل لا ما يفترض حدوثه .  
ومثل هذا البناء يكون بناء حقيقيا وليس من بدع خيال المنظم أو افتراضه .

ان المطلب الأساسى لنجاح أى تنظيم هو العلاقات المنسجمة القائمة على  
أساس المصالح المشتركة . وهكذا نجد المنظم - بحسب الاتجاه السلوكى -  
فى حاجة أكيدة الى قدر كبير من الحكمة والفتنة والمهارة ، والالام بالعلوم  
الاجتماعية والسلوكية حتى يتمكن من المواءمة والتوفيق بين الاعتبارات  
الرشيده وغير الرشيده للتنظيم . وبين أهداف المنظمة وأهداف العاملين  
بها ، وبين أصول التنظيم وقواعده وبين أصول وقواعد العرف والتقاليد ،  
وحتى يكون مدركا لما يحدثه التغيير من قلق ومشاعر الخوف وعدم الاستقرار ،  
وأن إعادة التنظيم تصبح ضرورية فقط فى الحالات التى يتزايد فيها الغنم عن



الغرم ، بمعنى أن المزايا والفوائد العائدة تكون أعظم من الآثار العلمية الناجمة عن التغيير من حيث مساهمتها في كفاية المنظمة .

إن إعادة التنظيم تكاد تجرى بصفة دورية في الوقت الحاضر ، وتكاد تصبح نوعا من العادات الادارية السيئة التي يتبناها البعض . وقد أدى هذا الى تغيير الهياكل التنظيمية لبعض المنظمات تغييرا غير هادف وبصورة متلاحقة مثلما تتغير أزياء السيدات . ويحس الجميع بحمى إعادة التنظيم الذي يكاد يصبح روتينيا حتى في المستوى التنفيذي الأعلى . والمتأمل في شكل البناء الحكومى عندنا يجدد قد تغير في السنوات الأخيرة في فترات قصيرة (١) .

وانه وإن كان هذا يعتبر أحد نتائج التغيير الاجتماعى الهائل ، فإن النتيجة في بعض الأحيان هي شعور بعدم الاستقرار ومزيد من الجهد والمال . وقد تكون عملية إعادة التنظيم كلها نتيجة الخبرة المحدودة بالادارة ، فالتنظيم يجب أن يمنح الفرصة الكافية لكي يجرب ويصقل ويبنى المقاومة الضرورية لما قد يصيبه من علل أو نكسات ادارية . وقد تكون نتيجة الاعتداد بالنفس ، أو الرغبة في تبرير إجراء أو اتجاه معين ، أو التأثير في الرأى العام . وقد تكون هناك ضرورة لإعادة التنظيم ، على أن لكل ضرورة وقتا ومكانا مناسبين .

وقد أسهم الخبراء الأجانب ، الذين قدموا لدراسة المشكلات الادارية عندنا وللمشاركة بالرأى في عملية الاصلاح الادارى ، في حمى إعادة التنظيم . وما أكثر ما نصح به هؤلاء الخبراء من ضرورة إعادة تنظيم الأجهزة الادارية ، أو أجزاء هامة فيها . وهذا وحده ليس بكاف . إذ يجب أن نقنع بأن كل تنظيم هيكلى - أو إعادة تنظيم - يجب أن يقترن بثورة في عادات العمل وأسلوب الأداء ، وأن الثورة في العادات هي الأصعب تحقيقا .

---

(١) قام الرئيس أنور السادات بأضخم حركة هادفة الى إعادة تنظيم الدولة من خلال القوانين والقرارات التي أصدرها في ٢٤ سبتمبر ١٩٧١ . وقد شملت :  
قانون نظام العاملين المدنيين بالحكومة . قانون معاشات الخاضعين للتأمينات الاجتماعية . قواعد الجمع بين المرتب والمعاش . انشاء المجالس القومية المتخصصة . قانون استثمار رأس المال الأجنبى والعربى . تطوير الجهاز المصرفى . تنظيم رئاسة مجلس الوزراء . انشاء البنك المصرى الدولى للتجارة الخارجية . بدلات العاملين المدنيين والعسكريين ، قانون الحكم المحلى .

## أنواع التنظيم

### أولا : التنظيم الرسمي :

يهتم التنظيم الرسمي بالهيكيل التكويني للمنظمة . ويشكلها أو مظهرها الهندسى وبتحديد العلاقات والمستويات ، وتقسيم الأعمال وتوزيع الاختصاصات كما أرادها المشرع أو المخطط ، أو كما وردت فى الوثيقة الرسمية المنشئة للمنظمة . وتحاول نظرية التنظيم الرسمي الوصول الى البناء المنطقى والتحديد العلمى لموظائف كل جزء وإداء كل عملية من العمليات التى تكون النتائج النهائى لعمل المنظمة .

ويقتضى التنظيم الرسمي أن تصمم كل منظمة - حتى التنظيم الحكومى بأكمله - على شكل هرم ذى قاعدة عريضة تضم الوحدات على المستوى التنفيذى . وهذه القاعدة تدعم التكوين الهرمى المتدرج لأعلى فى شكل أقسام وإدارات ومصالح ... وهكذا حتى قمة التنظيم حيث تتركز القيادة فى شخص يمارس السلطة الكاملة على المنظمة كلها . وفى إطار هذا التنظيم الرسمي القائم على أساس التدرج الهرمى تتحقق الاعتبارات التالية :

١ - وجود مستويات محددة للاختصاصات ، والسلطة والمسئولية ، ولاتخاذ القرارات ، والبت فى المشكلات ، والإشراف والتوجيه .

٢ - هذا التسلسل يحقق المبدأ العام للتنسيق . فمن خلال التدرج تصبح سلطة التنسيق العليا قادرة على العمل ، وتمتد فاعليتها الى كل أجزاء البناء التنظيمى .

٣ - تقسيم العمل داخل المنظمة على أساس التخصص .

٤ - وجود شبكة اتصالات ممتدة من المركز الى جميع أجزاء المنظمة مارة بالمستويات الرئاسية بما يحقق تدفق المعلومات الى المستويات المختلفة وتكاملها .

٥ - تحديد العلاقات داخل المنظمة بوضوح ، بحيث يعلم كل موظف رئيسه ويعلم كل رئيس مرؤسيه .

٦ - امكان السيطرة على المشكلات أو الخلل الذى يتسرب الى أى جزء من أجزاء المنظمة وحصره والحيولة دون امتداده الى الأجزاء الأخرى .

٧ - تحديد نطاق تمكن « Span of Control » مناسب لكل رئيس . ويقصد بنطاق التمكن العدد المناسب من العاملين الذين يستطيع رئيس واحد أن يشرف عليهم ويوجههم وينسق نشاطهم بكفاية فى حدود قدرته وجهده ووقته .

### اشكال التنظيم الرسمى :

يبنى التنظيم على أساس التجميع المنطقى للواجبات والاستخدام الأمثل لكل فرد عامل . غير أن تخطيط التنظيم وحده ليس بكاف لضمان تحقيق المنظمة لأهدافها بكفاية . ذلك أن الخرائط التنظيمية مهما روعى فى تصميمها ، ووصف الوظائف مهما كان دقيقا ، لا تعدو أن تكون مجرد مساعدات توضح العلاقات الوظيفية وتحدد شكلها واتجاهاتها ومستوياتها ووظائفها . ومن ثم فهى لاتقدم حلولا تلقائية لمشكلات التنظيم الحقيقية ، أو ردا على الأسئلة المعقدة المتصلة بعمل العنصر البشرى وبنشاطه ، مثل :

- ما هو أفضل ضمان للاستخدام الكامل لقدرات وسلطات الوظائف الرئيسية ؟

- ما هو حجم المسئولية الذى يجب أن يناط بكل وظيفة ؟

- كيف نضمن تدفق الاتصالات خلال مراكز الاتصال الرئيسية عند كل مستوى ؟

- ما هى الأشكال البديلة التى يمكن أن توجد للتنظيم ؟

- كيف يتم تفويض السلطات وكيف نضمن ممارسة السلطات المفوضة ؟

وواضح أنه من المتعذر . الحصول على اجابات تلقائية لمثل هذه التساؤلات . على أن هذا لا يحول دون الاستعانة بالارشادات التى قدمناها

فى محاولة لتقرير ما اذا كان يجب تنظيم وحدة ادارية على أساس دون آخر .

وتصادف الادارى مواقف عديدة قد تظهر له الحاجة الى اعادة التنظيم ، مثل النمو الجوهرى فى حجم العمل . والتغيير فى الأهداف ، والرغبة فى مواجهة كارثة أو محنة تمر بها المنظمة . ومهما كان السبب الداعى لاعادة التنظيم فان الهدف منه يظل دائما الرغبة فى الوصول الى تنسيق أفضل ، وتجميع أكثر منطقية للواجبات واستخدام أمثل للمكانات والطاقة البشرية المتاحة . وتحقيق مثل هذه الاعتبارات يستدعى بالضرورة الاهتمام بالأساس الذى يقوم عليه التنظيم .

والنظر الى التنظيم من زاوية تعنى بالأساس الذى يقوم عليه يمكننا من تمييز ثلاثة أنواع رئيسية للتنظيم قائمة على أساس مبدأ تقسيم العمل . وهذه الأنواع الثلاثة هى :

- ١ - تنظيم على أساس جغرافى .
- ٢ - تنظيم على أساس الغرض الرئيسى .
- ٣ - تنظيم على أساس وظيفى .

ان اختيار نوع من هذه الأنواع الثلاثة يتوقف على طبيعة نشاط المنظمة ، وحجم العمل وتوزيعه الجغرافى ، وتوفر القيادات الادارية ومدى كفاءتها .

ويحبذ معظم خبراء التنظيم هذا النوع الأخير ، أى التنظيم على أساس وظيفى . ومع ذلك فقلما توجد منظمة قائمة على أساس تنظيمى واحد ، ان عادة ما تجمع معظم المنظمات بين نوعين أو أكثر من هذه الأنواع (١) .

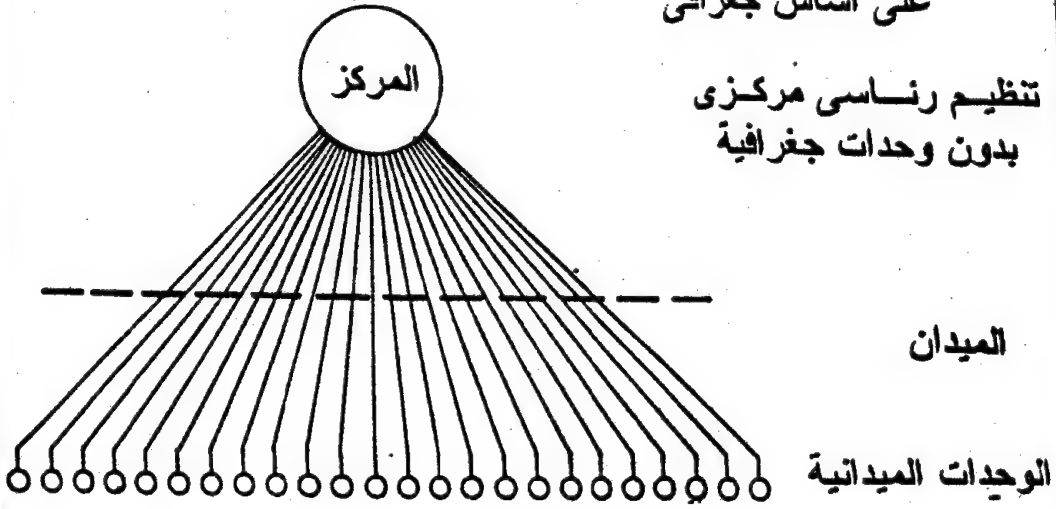
ووفقا للتنظيم على أساس جغرافى ، فان جميع أوجه النشاط فى المنظمة الخاصة بمنطقة معينة تجمع فى وحدة تنفيذية واحدة ( شكل ٣ ) ، وهذه الوحدة مع غيرها من الوحدات المماثلة بالمناطق الأخرى ، تخضع لاشراف مركزى واحد بصرف النظر عن درجة المركزية أو اللامركزية التى تستمتع بها الوحدات الجغرافية . ( شكل ٤ ) .

( لاحظ ان هذا النمط من التنظيم يساعد على تفويض السلطة )

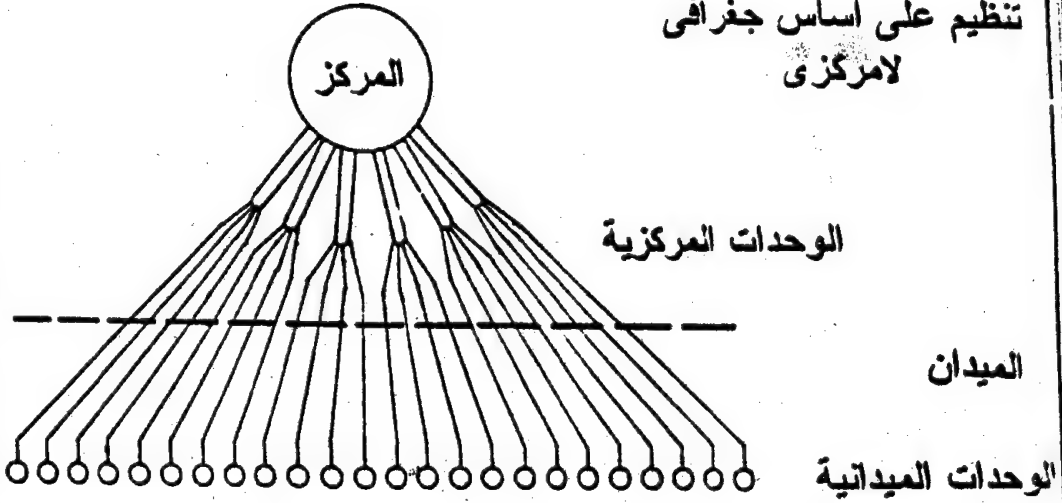


خريطة توضح الأنماط المختلفة  
على أساس جغرافي

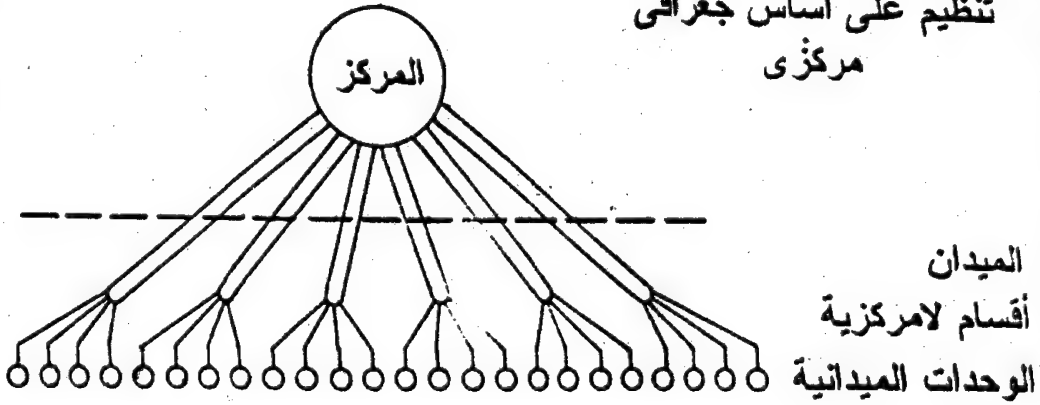
تنظيم رئاسي مركزي  
بدون وحدات جغرافية



تنظيم على أساس جغرافي  
لامركزي



تنظيم على أساس جغرافي  
مركزي



أما التنظيم على أساس الغرض الرئيسى ، فقد يبنى على أساس السلعة المنتجة أو فئة الجمهور المتعامل مع المنظمة ، أو نوع الخدمة المؤداة . فتنظيم الإدارة العامة للاستيراد مثلا يقوم على أساس نوع السلع المستوردة . وتنظيم مديرية التربية والتعليم يقوم على أساس فئة التلاميذ الذين يتعلمون . بينما تنظيم مديرية الشؤون الاجتماعية يقوم على أساس نوع الخدمة المؤداة (إدارة المساعدات ، إدارة الضمان الاجتماعى ، إدارة الأسرة ، إدارة النشاط الشعبى ، إدارة الدفاع الاجتماعى ) .

ويحبذ جيولوجيا هذا النوع من التنظيم ، ويقرر أن تحديد الغرض بوضوح للكافة هو فى ذاته ضمان هام للإدارة الممتازة ، وأن هذا التحديد يسهل ترجمة الغرض الى برامج عمل مثلما يسهل عمليات التنسيق .

وأخيرا فإن التنظيم على أساس وظيفى ، يعنى بتقسيم العمل على أساس التخصص داخل المنظمة . فكل عملية أو نشاط يشكل وظيفة متميزة تمثله وحدة مستقلة بالبناء التنظيمى ، مثل التخطيط ، والتمويل ، والانتاج ، والاعلان ، والبيع . ويحبذ فريدريك تايلور هذا النوع من التنظيم .

ومما تجدر ملاحظته ، أنه كلما كانت المنظمة ضخمة كلما زادت فرصة الجمع بين عدد من الأسس فى بنائها التنظيمى .

وتوجد بضعة أشكال أو أنماط للتنظيم الرسمى . وتفضيل واحد منها على الآخر يتأثر بعوامل متعددة فى مقدمتها طبيعة النشاط الذى تمارسه المنظمة ، وحجمها ، ودرجة انتشارها الجغرافى ، والمتعاملين معها . وأهم أشكال التنظيم هى التنظيم الرأسى ، والتنظيم الرأسى الاستشارى ، والتنظيم الوظيفى .

#### ١ - التنظيم الرأسى "Line Organization" ( شكل ٥ )

هذا النوع هو أبسط أنواع التنظيم وأقدمها . وفيه تمتد السلطة من المدير أو الرئيس الأعلى الى باقى الرؤساء بالمنظمة ، وعنه تصدر جميع التعليمات والقرارات واليه ترجع كل الأمور . ويسود هذا النمط فى القوات المسلحة والشرطة ، حيث يرجع كل رئيس فيها الى من يعطوه مباشرة فى السلم القيادى . ويرتب هذا النوع من التنظيم مسئولية مباشرة متسلسلة

من أعلى إلى أسفل ، وهو بذلك يسهم في منح كل رئيس السلطات الضرورية مع ترتيب كل المسئوليات المرتبطة بمباشرة اختصاصه .

### المزايا :

( ١ ) البساطة والوضوح والتحديد ، فكل موظف يعرف تماما من هو رئيسه ، ومن له حق اتخاذ القرارات عند كل مستوى ، ومدى سلطانه وماهية مسئولياته .

( ب ) السرعة في اتخاذ القرارات والبت في المشكلات . فالأعمال غير معقدة ، وكل رئيس لديه السلطات الكلية لاتخاذ القرارات في نطاق اختصاصه المحدد .

( ج ) الاقتصاد في النفقات نظرا لبساطة التنظيم وخلوه من الوحدات الفنية والمتخصصة المتعددة .

( د ) تسهيل عمليات المتابعة والرقابة نظرا لانسياب السلطة في خط واضح مباشرة من القمة إلى القاعدة .

( هـ ) توفير اتصالات فعالة بما يحقق ربط القاعدة بالرياسة وسرعة تبادل المعلومات ونقلها .

### العيوب :

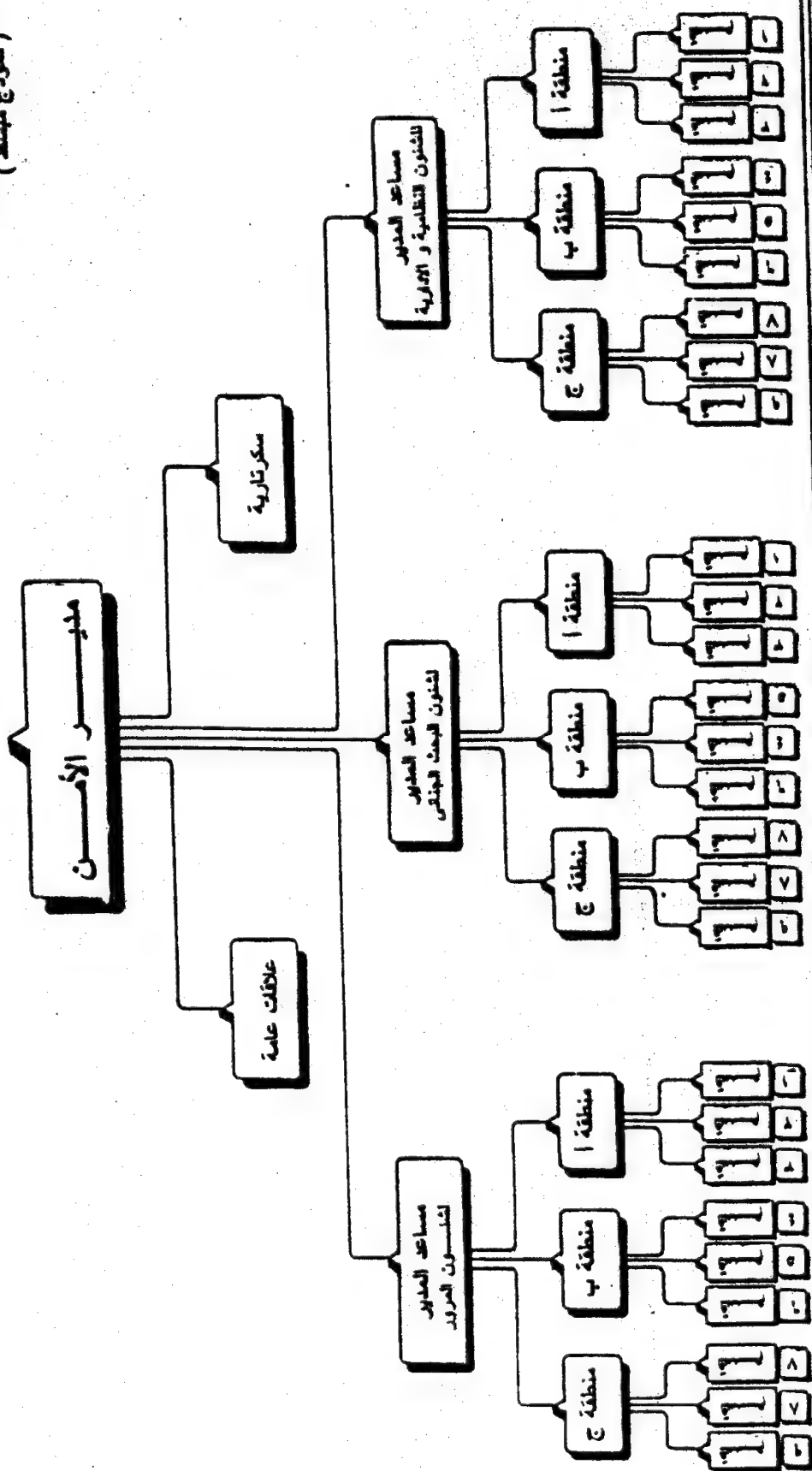
( ١ ) يؤدي عادة إلى تركيز السلطة في يد شخص واحد ، تتراكم عنده الأعمال وتزداد أعباؤه ومسئوليته .

( ب ) يقوم كل رئيس بممارسة نشاطه في عدة ميادين في وقت واحد ، ومن ثم يكون نطاق إشرافه متسعا .

( ج ) لا يوجد تخصص ، والرؤساء ليس لديهم المساعدين المتخصصين في جميع الميادين ، وهم لذلك يقومون بالتخطيط والدراسة والبحث واتخاذ القرارات في كل المجالات التي يشرفون عليها .



تنظيم ادارة الأمن  
على أسس النمط الرئسي  
(نموذج مبسط)



## ٢ - التنظيم الرأسي الاستشاري "Line and Staff Organization"

التنظيم الرأسي يحقق توفير الفئة المنفذة من العاملين ، بينما يؤدي التنظيم الاستشاري الى توفير هيئة المستشارين وفئة المتخصصين التي تكمل عمل المنفذين . وحينما يعمل المنفذون والمستشارون والمتخصصون معا في اطار تنظيم واحد فانه يصبح تنظيما رأسيا استشاريا .

ويطلق هذا النوع من التنظيم على الوحدات التي تضم ادارات أو أقساما استشارية ، يعمل بها متخصصون في المجالات المختلفة ، كالشئون القانونية والفنية والمالية والبحوث والعلاقات العامة ، ولا تظهر في خطة السلطة شكل (٦) .

ومهمة هؤلاء المتخصصين تقديم النصح والاستشارة والتوجيه . وليست لهم سلطات فيما يتعلق باتخاذ القرارات ، أو اقرار السياسات أو اعطاء الأوامر ، وإن كانوا يخضعون لأوامر الرؤساء .

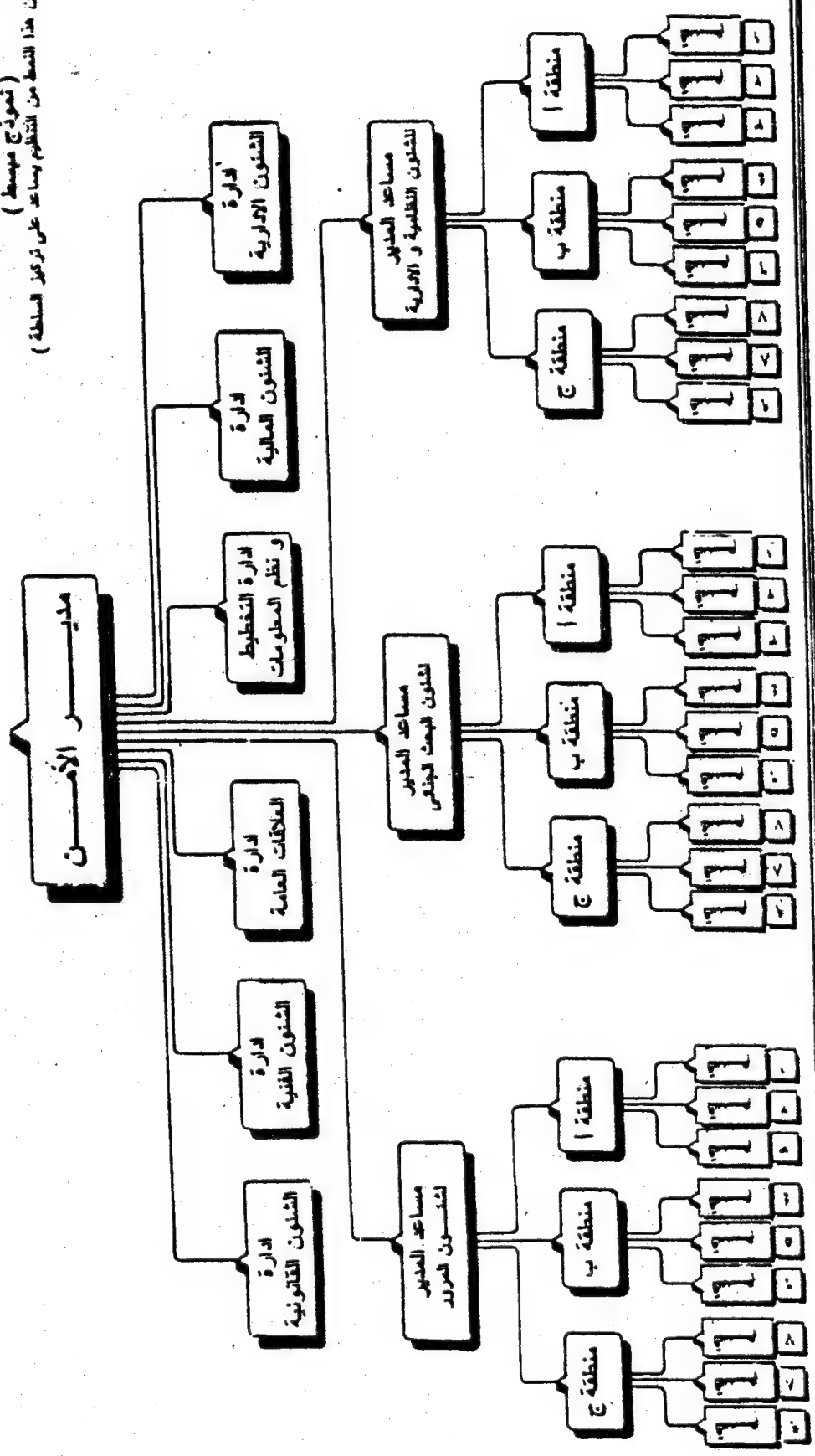
وهكذا نجد أنه بينما يحتكر الرؤساء في مراكز التنظيم الرأسي السلطة كاملة ، يبقى المستشارون والمتخصصون دون أية سلطة على هذا التنظيم . ولهذا يطلق عليهم « المفكرون » وعلى الرؤساء « الادارة التنفيذية » . وفي بعض الأحيان تقوم الأقسام الاستشارية ببعض الأعمال التنفيذية بينما تقوم الادارة التنفيذية بالتوجيه .

ويميل هوايت الى قصر استعمال اصطلاح العمل الاستشاري على المهام التي تتصل بتقديم المشورة أو النصح أو الفتوى ، مثل عمل المستشار القانوني والمستشار الفني ومستشار العلاقات العامة ، وهذا النوع من العمل الاستشاري يتطلب الامام التام بكل ما يتصل بعمل المنظمة ونشاطها . وعادة ما يطلب الى مثل هؤلاء المستشارين دراسة السياسة العامة وطريقة تنفيذها مع الرؤساء المسؤولين عن التنفيذ (١) .

---

1. Leonard White, Introduction to The Study of Public Administration, Op. Cit., p. 42.

تنظيم ادارة الأمن  
 على أسس النمط الرئاسي الاستشاري  
 (نموذج مبسط)  
 (يراجع أن هذا النمط من التنظيم يساعد على تركيز السلطة)



ويقرر هوايت أنه يوجد نوع آخر من الأعمال الاستشارية يقوم بها متخصصون فى مجالات معينة تعاون الأعمال التنفيذية ، وذلك مثل الشئون المالية والادارية • ويطلق هوايت على هذا النوع الأخير من الأعمال الاستشارية اصطلاح الوظائف المساعدة "Auxiliary Functions" ويطلق عليها آخرون الخدمات المنزلية أو الداخلية "House Keeping Functions"

ويميل خبراء التنظيم الى فصل هذه الوظائف أو الخدمات المساعدة عن المنظمة الفعلية القائمة بالتنفيذ ، وانشاء وحدات خاصة للخدمات المساعدة يكون عملها الأساسى تزويد الوحدات التى تمارس النشاط الأساسى للمنظمة بالخدمات الضرورية • ويلاحظ أن الموظفين الاستشاريين فى الوحدات المساعدة - كالمحاسب أو مدير شئون العاملين - يخدمون المنظمة كلها ويمتد نشاطهم الى جميع الوحدات ، بينما يقتصر نشاط الموظف التنفيذى فى خط السلطة الرئاسى على الوحدة التى يعمل بها ، ( شكل ٧ ) •

### المزايا :

( أ ) توفير المعلومات والحقائق العلمية والفنية والقانونية التى تمكن المنظمة من العمل بطريقة أفضل •

( ب ) ضمان تحديد السلطة والمسئولية بوضوح مع وصول المعلومات الفنية بسهولة من مصدرها المتخصص بالمنظمة الى جميع الوحدات •

### العيوب :

( أ ) قد يؤدى الى عدم وضوح خط السلطة بسبب ظهور الوحدات الاستشارية فى اطار البناء التنظيمى •

( ب ) يؤدى الى الصراع بين المنفذين والاستشاريين الذى قد ينشأ نتيجة الاختلاف فى الآراء أو فى مدى تقدير أهمية الموقف •

( ج ) ظهور بعض المشكلات الادارية المتصلة بالتنسيق والروح المعنوية •

### ٣ - التنظيم الوظيفي "Functional Organization":

يصعب فى الحياة العملية أن نجد تنظيماً رأساً مطلقاً ، كما يصعب أن نجد تنظيماً استشارياً مطلقاً . ويهتم التنظيم الوظيفي بالتركيز على التخصص أو الوظيفة بداخل المنظمة . ولذلك فهو يبنى على أساس التخصص الوظيفي للوحدات الأساسية المكونة له . فتكون كل عملية أساسية أو نشاط رئيسى وحدة إدارية مستقلة ، ويتكامل عمل هذه الإدارات عن طريق الربط الذى يتحقق بينها بواسطة المنفذين والمستشارين عند كل المستويات الإدارية . والتنظيم الوظيفي يأخذ بمبدأ تقسيم العمل أكثر من أى شكل آخر من أشكال التنظيم . وهو بذلك يساعد على التخصص وتنمية روح الفريق ، وأنه وإن كان التنظيم الوظيفي يشابه إلى حد ما التنظيم الرأسى الاستشارى ، وأن المسؤولية عند كل مستوى تقع على عاتق الإداريين والمنفذين ، إلا أن هذا التنظيم يتميز بأنه يضع الاستشاريين والمتخصصين داخل المجال التنفيذى بما يمكنهم من تطبيق عملهم ، بدلا من بقائهم كلية خارج خط السلطة كما هو الحال فى التنظيم الرأسى الاستشارى . وفى إطار هذا النوع من التنظيم تصبح الإدارات أو أقسام التخصص فى المنظمة مسؤولة أمام القيادة الإدارية ، كما يصبح لها سلطات على المستويات الإدارية التى دونها . شكل (٧) .

### المزايا

- ( أ ) تقسيم العمل على أساس التخصص ، مع إتاحة فرص النمو والتقدم الوظيفي ، وتنمية روح الفريق فى العمل .
- ( ب ) إلمام المديرين بالنواحي العلمية والفنية والخبرة الكافية فى نطاق الوظائف التى يباشرونها .
- ( ج ) التعاون الوثيق بين الخبراء والإداريين .
- ( د ) إحساس الخبراء بمسئولياتهم عن نجاح العمليات التنفيذية نظراً لقربهم منها والتصاقهم بالمشكلات الميدانية .

### العيوب :

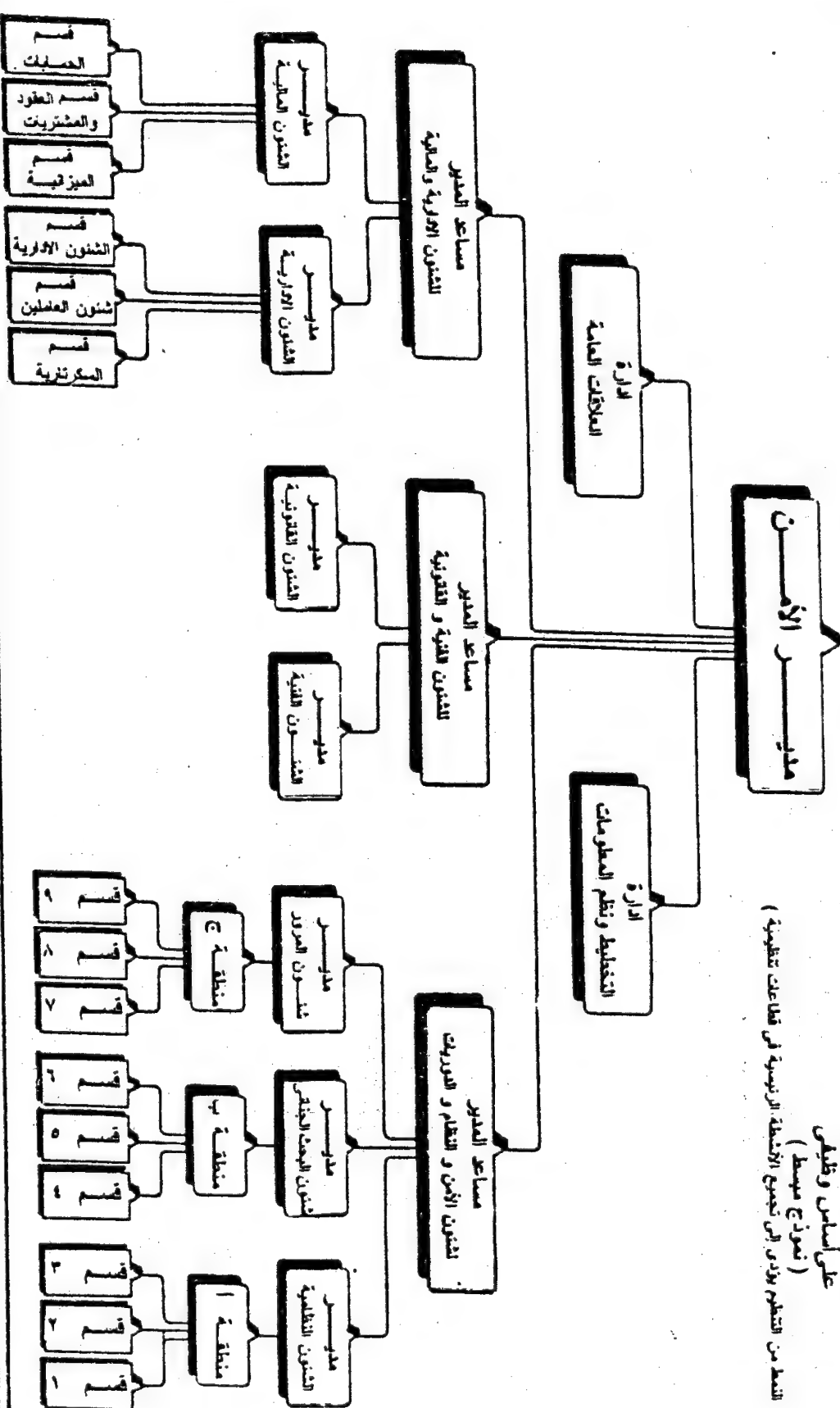
- ( أ ) عدم وضوح السلطة والمسئولية نتيجة تداخل نطاق إشراف الرؤساء والفنيين والإداريين .
- ( ب ) البطء نتيجة للجدل والمناقشات الطويلة التى تثور عادة بين الفنيين والمتخصصين حينما يجتمعون معاً لدراسة موضوع أو اتخاذ قرار .

# تنظيم ادارة الأمن

على أساس وظيفي

( نموذج مبسط )

( يلاحظ أن هذا النمط من التنظيم يؤدي إلى تجميع الأنشطة الرئيسية في قطاعات تنظيمية )



### ثانيا : التنظيم غير الرسمي :

فى محاولة للنظر بعمق الى التنظيم كما يعمل ويسلك ويتصرف فعلا، تبدو احدى الحقائق الهامة التى توصل اليها الباحثون فى المنظمات والدارسون لأحوالها ، وهى أن الأفراد الذين يكونون المنظمة يتصرفون أحيانا بطريقة تختلف عما هو متوقع منهم فى ظل الاعتبارات والمعايير التى يحددها التنظيم الرسمى .

وقد كان هذا غير متوقع منهم بالنسبة لبعض الباحثين فى بداية الأمر بيد أنهم ما لبثوا أن أدركوا أن هذا السلوك ، أو على الأقل جانبا كبيرا منه، يسير وفق أنماط مستقرة ومقبولة ومؤسس على اعتبارات معترف بها . فالفرد داخل المنظمة ينتمى على الأقل لمنظمتين : المنظمة المحددة بصفة رسمية كالمصلحة أو الإدارة أو الشركة ، والمنظمة غير الرسمية التى تتمثل فى جماعة غير رسمية ذات تأثير فى عمل ونشاط المنظمة .

ويهتم التنظيم غير الرسمى بالاعتبارات والعوامل والدوافع الخاصة بالأفراد والتى لا يمكن توضيحها بطريقة رسمية مخططة على أساس أنها تتولد تلقائيا وتتبع من احتياجات العاملين بالمنظمة وسلوكهم . والتنظيم غير الرسمى ينشأ نتيجة للدور الاجتماعى الذى يلعبه بعض الأفراد فى حياة المنظمة . وهذا الدور غير الرسمى يرتب أنماط سلوك غير رسمية وطريقة معينة يتبعها الأفراد فى الواقع فى تصرفاتهم . ومن ثم فالتنظيم غير الرسمى قد لا يتفق بالضرورة مع الهيكل الرسمى . وهو يهتم بالتنظيم كما هو كائن لا كما يجب أن يكون رسميا . ومشكلات التنظيم غير الرسمى تتصل بسلوك الأفراد والجماعات ، وهى بذلك مشكلات انسانية وسلوكية ومشكلات علاقات أكثر منها مشكلات هيكل أو بناء (١) .

ويظهر التنظيم غير الرسمى ليسد الفراغ الذى يعجز التنظيم الرسمى عن أن يعمله - مهما كان محكما - فى النواحي السلوكية . فعلى الرغم من المحاولات التى تبذلها المنظمات لوضع مخطط رسمى لما يجب أن يكون عليه

سلوك العاملين فيها ، فان مثل هذا المخطط لا يمكن أن يأمر سلوك العاملين أو يسد كل الاحتمالات لما يمكن أن يكون عليه هذا السلوك . وفى بعض المنظمات يبدو التنظيم الرسمى مجرد توضيح للبناء التنظيمى ، أما حقيقة التنظيم وطبيعة العلاقات بداخله ، ونوع التفاعل الحادث به فقد يختلف كثيرا عن هذا المظهر المادى المجرد . وبرغم وجود التنظيم وتحديد العلاقات قد توجد العوامل والاتجاهات التى تفتت المنظمة وتضعف فاعليتها ، وتجعل التعاون متعذرا والتنسيق مهمة شاقة . ذلك أن الناس لا يتعاونون طوعية لمجرد وجود التنظيم .

وهذا النقص فى التنظيم الرسمى يولد فراغا لا يتفق مع طبيعة البشر . ومن ثم تتكون بين العاملين أنماط سلوكية وعلاقات شخصية قد تصل فى النهاية الى أن تصبح قواعد راسخة للعمل وأصولا مرجعية بين العاملين ، مثلها مثل القواعد والأصول الرسمية ، ومثل هذه القواعد قد تحدد من الذى يمكن أن ينفذ الى المدير ويؤثر عليه . ومن الذى يمكن أن تلجأ اليه المنظمة لتذليل العقبات التى تصادفها ، ومن الذى يمكن استشارته عند اتخاذ القرارات ، وهكذا .

وليس من السهل أن نحدد الحالات التى يتجه فيها سلوك العاملين بالمنظمة الى اتباع قواعد التنظيم الرسمى ، والحالات التى يراعون فيها الأنماط التى يربتها التنظيم غير الرسمى . فمدير المصلحة قد يبذل قصارى جهده فى العمل لأنه مسئول عن تحقيق أهدافه بكفاية ، ومن ناحية أخرى قد يكون الدافع له على العمل رغبته فى التفوق على زملائه مديرى المصالح الأخرى .

ان المناخ الذى يحيط بالموظف داخل المنظمة هو مزيج من تفاعل المؤثرات الرسمية وغير الرسمية . وليس من شك أن عددا كبيرا من العلاقات غير الرسمية ينمو أساسا من البناء الرسمى ، ومن الأوضاع الرسمية التى تقررها المنظمة . فتتنسق وضع المكاتب مثلا ، قد يؤدى الى تنمية الاتصالات بين اثنين من العاملين بحكم الجوار ، وقد تمتد هذه الاتصالات الى حياتهما الاجتماعية خارج العمل .

وبالمثل فان نظام التدرج الهرمى يؤدى الى تنمية الاتصالات بين



العاملين بالمستويات العليا للمتقاربين في المكانة ، وإلى زيادة الفسواصل الاجتماعية بينهم وبين العاملين بالقاعدة : بيد أن عددا من العلاقات التي لا يسهم في تكوينها البناء التنظيمي الرسمي تنمو خلال الصلات الاجتماعية مثل الانتماء لفناد رياضي معين ، أو ركوب وسيلة مواصلات واحدة ، أو الجوار في المسكن .

وهكذا نجد أن القوانين أو القواعد المحددة ليست وحدها هي التي تحكم سلوك العاملين . وفي مقابل كل قاعدة مكتوبة توجد مئات القواعد والتقاليد المرعية غير المكتوبة التي تسيّر العمل وتؤثر في علاقاته ، والتي تضيف على العديد من المعاملات والاتصالات التي تتم يوميا والتي يتكون منها النشاط الحكومي أجمع طابعا غير رسمي . وهذه القواعد غير الرسمية لا تأخذ طريقها من أعلى لأسفل في صورة أمرة أو تعسفية ، بقدر ما تنمو خلال التجربة العملية والاحتكاك والتفاعل المستمر الحادث في المنظمة من أسفل لأعلى .

والجماعة الصغيرة هي أحد عناصر التنظيم غير الرسمي الهامة . ومن الملاحظ أن الأعضاء في الجماعة الصغيرة قد تنمو لديهم مشاعر انتماء قوية إليها بما لا يتوافق بالنسبة للمنظمة الكبيرة التي يعملون بها . وقد كانت هذه الحقيقة مبعث الكثير من القلق ، والاعتقاد بأن الجماعة الصغيرة عدو للمنظمة الرسمية أو على الأقل منافس لها . بيد أن الدراسات والبحوث التي جرت في هذا الصدد قد بددت الكثير من هذا القلق ، وأصبح ينظر إلى التنظيم غير الرسمي الذي ينمو بداخل التنظيم الرسمي ، على أنه أحد حقائق الحياة الاجتماعية ، وعلينا أن نقبله مثلما نقبل الاختلاف في شخصية الأفراد .

وتذهب الدراسات في هذا المجال إلى أبعد من هذا . فتقرر أن التنظيم غير الرسمي قد لا يكون بالضرورة في تناقض مع التنظيم الرسمي . وعلى العكس ، قد يكون التنظيم غير الرسمي في حالات كثيرة عوناً وعضداً للتنظيم الرسمي . كما تقرر أيضا أن التنظيم غير الرسمي له بناء أو هيكل ظهر تلقائيا وفق أنماط السلوك المرعية ، كما أن له قواعد وتقاليد "Norms" توجه سلوك الأعضاء ، وفي هذا التنظيم يوجد أيضا القادة والتابعون ، وله وظائف هامة يؤديها . وقد أدت هذه الحقائق العلمية إلى أدراك أهمية

التنظيم غير الرسمي باعتباره ضرورة لحياة الأفراد الاجتماعية ، وباعتباره أيضا أحد مكونات التنظيم الرسمي الهامة (١) .

ويترتب على وجود التنظيم غير الرسمي الى جانب التنظيم الرسمي عدد من النتائج الهامة :

١ - يوجد في كل تنظيم رسمي مكان للحياة غير الرسمية للأفراد والجماعات بما يكمل النشاط الرسمي ، ويجمل كلا التنظيمين معتمدا على الآخر .

٢ - أن التنظيمين الرسمي وغير الرسمي قد يكونان موحدين ، وهذا الوضع عادة في صالح المنظمة .

٣ - قد يكون التنظيم غير الرسمي موجهًا في اتجاه لا يتماشى مع أهداف المنظمة ، وهنا يتعين على الإدارة مواجهة الموقف بحزم بحيث لا تدع فرصة أمام التنظيم غير الرسمي للعمل ضد أهداف المنظمة .

٤ - من واجب الإدارة أن تستفيد من وجود التنظيم غير الرسمي فيما يحقق أهداف المنظمة .

٥ - يحسن أن تعترف الإدارة رسميا بالدور الذي يؤديه أشخاص التنظيم غير الرسمي متى سنحت الفرصة المناسبة ، كان تعيينهم في المناصب التي هم أهل لها عند خلو هذه المناصب ، أو تشركهم في عضوية اللجان التي تشكل بالمنظمة . على أن يتوفر الاخلاص للعمل والكفاءة في هؤلاء الأشخاص ، بحيث يكون شغلهم للمناصب الأعلى مجرد تسليم بالأمر الواقع .

---

1. Herpert Simon and Others, Public Administration, Op. Cit., p. 87.

1. Joseph Litlerer : Op. Cit., p. 10-11.

## ارشادات للتخطيط التنظيمي

يطلق بعض الكتاب على مقومات التنظيم أو الاعتبارات التي يلزم مراعاتها عند وضع التنظيم لفظ مبادئ أو أسس التنظيم . والواقع أن الرأي لم يستقر تماما على ما اذا كان التنظيم علما له أصول وقواعد مؤسسة على التجربة العملية ، أو الاستقراء المنطقي الذي توصل الى مبادئ ونظريات امكن التحقق من صحتها في الحياة العملية . وما زال كثير من أساتذة التنظيم يعملون جاهدين لوضع نظرية للتنظيم يمكن تطبيقها في الحياة العملية (١) .

ويمكن أن نحدد هنا بعض الاعتبارات الهامة التي يمكن الاسترشاد بها عند تخطيط التنظيم . وهذه الاعتبارات لا يمكن وضعها كمبادئ أو أسس للتنظيم بسبب أن التنظيم السليم يتحقق نتيجة عدد من المحاولات والمواءمات التي ترتبط بموقف معين . فالمنظمة أشبه بالكائن الحي الذي ينفعل ويستجيب لمؤثرات معينة .

وبينما يتعذر وضع مبادئ وأسس ثابتة للتنظيم ، فإن عددا من الاعتبارات يفرض نفسه على المنظم . هذه الاعتبارات تشمل (١) :

### ١ - وحدة القيادة "Unity of Command" :

وهذا يقتضى أن يتعامل المردوس مع رئيس واحد فقط بما يحقق المسئولية الادارية ، ويحدد التسلسل القيادي من أعلى لأسفل ، ويزيد من فاعلية الفرد في عمله . ويعزى هذا العنصر من عناصر التنظيم الى هنري فايول . وقد بناء على أساس أنه ليس في استطاعة الفرد أن يخدم رئيسين في وقت واحد بكفاية . وقد اتخذ هذا العنصر اتجاهات أخرى منها أنه يجب

(١) زكى العدوى : التنظيم في الادارة الاشتراكية ، ( القاهرة : مؤتمر القادة الاداريين ، معهد الادارة العامة / المعهد القومي للادارة العليا ، ١٩٦٢ ) ، ص ٤ .  
1. John Russel : "Guides for Organization Planning", (Cairo : Memo. Institute of Public Administration, 1955).

الا يرفع الموظف تقارير الا لرئيسه المباشر . كما لا يجوز أن يتلقى أوامر الا منه .

## ٢ - نطاق التمكن المناسب "Span of Control"

يجب الا يزيد عدد الأشخاص الذين يخضعون مباشرة لرئيس واحد عن القدر المناسب حتى يستطيع أن ينسق بين جهودهم ويوجههم بكفاية . ويجدر بالذكر أنه لا يوجد عدد مثالي للأشخاص الذين يكونون نطاق تمكن مناسب . وطبيعة العمل ، ودرجة تفويض السلطة ، ومدى قرب أو بعد الموظفين عن الرئيس ، ومستوى التدريب . كلها عوامل تتدخل في تحديد نطاق التمكن المناسب .

فإذا كان العمل ذا طبيعة روتينية أو ضمن إطار برنامج يتكرر فقد يتراوح عدد المرءوسين بين ثمانية واثنى عشر . أما اذا كان العمل معقدا أو جديدا فقد يتراوح نطاق التمكن بين ثلاثة وستة أشخاص .

## ٣ - تسلسل القيادة "Chain of Command"

بمعنى أن يكون بكل تنظيم نوع من التسلسل الوظيفي لتوضيح العلاقة بين الرؤساء والمرءوسين . ويلاحظ أن هذا العنصر يتناسب عكسيا مع نطاق التمكن . فكلما اتسع نطاق التمكن قل عدد المستويات وأصبحت المنظمة مسطحة ، "Flat Organization" . والعكس صحيح . ولكل من المنظمة الهرمية والمسطحة مزاياها وعيوبها ، ويتوقف الأخذ بأيهما على طبيعة المنظمة وأهدافها والعاملين بها وظروفها المختلفة ، كما يتوقف على عوامل خارجية تختلف من منظمة لأخرى .

## ٤ - التكامل : تجميع الأعمال أو الوظائف المتشابهة في وحدة واحدة

وهذا يتطلب تجنب الازدواج والتداخل في المهام وأوجه النشاط التي تؤديها الوحدات المختلفة . وعلى الرغم من أهمية هذا الاعتبار في عملية التنظيم ، فكثيرا ما يهمل أو يتغاضى عنه . والازدواج في العمل يسبب كثيرا من اللبس ويبدد الجهود والأموال ، ويؤخر البت في الأمور .

## ٥ - توازن السلطة والمسئولية :

المسئولية عن عمل معين يلزم أن يقابلها السلطة الكافية لانجاز هذا العمل فلا مسئولية بدون سلطة . ومن هذا فان تحديد الاختصاصات يجب أن يقترن بتحديد السلطات المناسبة لممارسة هذه الاختصاصات . والمدير المسئول عن برنامج معين يجب أن تكون لديه السلطات الكافية لممارسة مهمته .

## ٦ - تفويض السلطة :

يجب أن تتحقق لامركزية السلطة والمسئولية ، بحيث تفوض الى المستويات الادارية المختلفة المسئولة عن التنفيذ . وهذا يضع السلطة والمسئولية الضروية فى ايدى اقرب الناس الى العمل الميدانى . والفشل فى تحقيق اللامركزية يؤدى الى زحمة المكاتب الرئاسية بأعمال ليست على مستواها وبالتالي ارهاق المسئولين بها وضياح وقتهم وجهودهم فى أمور كان يمكن أن يبت فيها من دونهم ، كما يؤدى الى تجميد خبرات الرؤساء

بالمستويات الأخرى بسبب عدم تعرضهم لمهام ومسئوليات جديدة . وتساعد الاتصالات الجيدة والتدريب العالى والعلاقات غير الرسمية فى المدى الطويل على التقليل من اعباء الرئيس والالتزامات المفروضة عليه . وبمعنى آخر فهي تساعد على تفويض السلطة .

٧ - ان تتم رقابة الرؤساء لسير العمل عن طريق رسم سياسة فعالة تخدم كمرشد للمرءوسين ، لا عن طريق الاصرار على المراجعة الروتينية لجميع الأعمال .

وهذا الاعتبار مرتبط بسالفه الى حد كبير . فالرؤساء والمرءوسون يجب أن يهتموا بتنمية السياسات ومراقبة تنفيذها ، والبت بحزم وبطريقة فورية فى المسائل الروتينية . وهذا يستدعى توافر نظام فعال للاتصالات يسمح بتدفق المعلومات فى جميع الاتجاهات .

## ٨ - تحديد المسئوليات بوضوح :

وهذا يحقق هدفين :

الأول : تجنب الفوضى عند بحث المسئولية .

والثانى : فهم طبيعة الوظيفة والطريقة التى يجب أن تؤدى بها .  
ويتطلب تحديد المسئوليات كتابة التعليمات والتوجيهات والأوامر بطريقة  
مبسطة وواضحة لا غموض فيها .

#### ٩ - مرونة التنظيم وبساطته :

بحيث لا يكون مبالغا فيه بالدرجة التى تجعله معقدا . واحد الأخطاء  
التنظيمية تتمثل فى الرغبة فى انشاء عدد كبير من الوحدات الصغيرة بهدف  
ابراز بعض المهام أو الواجبات الثانوية واعطائها شيئا من الأهمية . وعادة  
ما يؤدى هذا الى كثرة الرؤساء وقلة المرءوسين .

#### ١٠ - استعمال الطرق والاجراءات النمطية كلما أمكن ذلك :

وهذا يقتضى استنباط أفضل الطرق والأساليب التى يمكن تعميمها .  
مع مراعاة أن تكون الطرق النمطية المستعملة محققة للهدف بطريقة مثلى ،  
ومع ضرورة الاهتمام بالتدريب على هذه الطرق .  
ويلاحظ أن أى من هذه الاعتبارات السابقة لا يمكن تطبيقه مجردا .  
ذلك لأن الادارة ما هى الا حصيلة تكامل وتفاعل بين عوامل عديدة بصورة  
محققة للهدف .

وهذه الاعتبارات التى يلزم مراعاتها عند وضع التنظيم الرسمى تعكس  
الى حد كبير الاتجاه التقليدى فى النظر الى المنظمة . على أن التنظيم الرسمى  
فى الواقع قد يمتد الى خارج اطار الفكر التقليدى للتنظيم . وذلك حينما  
ياخذ المخطط أو المنظم فى تقديره أى من الاعتبارات التى تساعد التنظيم على  
أن يكون محققا للغاية . فالتوسع فى دراسة القيادة وديناميكياتها ومقوماتها  
بحيث توصلنا الدراسة الى فكر ناضج فى هذا الصدد يمكننا من تخطيط  
التنظيم على وجه أفضل لا يبعد التنظيم عن كونه تنظيما رسميا .

التنظيم الرسمى اذن يعبر عن خطة بموجبها تتضافر جهود أشخاص  
مختلفين لتحقيق هدف معين . وبموجب هذه الخطة يتم تقسيم العمل وتحديد  
المستويات وتوزيع الاختصاصات فى علاقات رسمية محددة . وقد استأثرت  
الخطة التى يمكن أن يقسم العمل بموجبها بكثير من اهتمام الباحثين فى  
مجال التنظيم . وتوجد عدة طرق لتقسيم العمل لكل منها مزاياها وعيوبها ،  
أو بمعنى آخر لكل منها عائد وتكلفة .

## المهام التنظيمية

- يرتبط بالتنظيم عدد من المهام الادارية التى لا تتم الا فى اطاره .
- وكلما كان التنظيم منطقيا وعلميا امكن أداء هذه المهام بقدر مناسب من الكفاية .
- ومن ناحية أخرى يتعذر تحقيق التنظيم لأهدافه ما لم تمارس هذه المهام بدراية وفعالية .
- وفى مقدمة المهام التى يرتبها التنظيم وتواجه المديرين والرؤساء فى المنظمات المختلفة مهام التنسيق ، والتوجيه ، والسلطة ، والرقابة .

### التنسيق :

- توجد المنظمة حينما تتضافر جهود الأفراد من أجل تحقيق هدف محدد .
- قد أوضحنا هذا فى المثل الذى قدمناه عن دفع سيارة معطلة بواسطة شخصين .
- على أن هذا التضافر ليس أول مهام التنظيم وانما هو تصوير للتنظيم فى حقيقة عمله .

ولكى نعرز هذا الفرض ، نقول ان مجهودى هذين الشخصين لابد أن ينسق بينهما بمعنى أنه يتحتم عملهما معا فى اتجاه واحد اذا ما أريد للسيارة أن تندفع فى هذا الاتجاه . فاذا قام أحدهما بدفعها ، ثم أعقبه الثانى فان وحدة العمل لن تتحقق . كذلك لن يحدث تنظيم حقيقى ومثمر لجهوديها اذا كان كل منهما يدفع فى اتجاه مختلف .

التنسيق اذا هو الترتيب المنظم لجهود الجماعة للوصول الى وحدة العمل من أجل تحقيق هدف محدد . والتنسيق بذلك هو المطلب الأول فى التنظيم ، وهو يعنى فى الوقت نفسه المبدأ الشامل للتنظيم .

وليس المقصود أنه لا توجد مبادئ أخرى ، وانما تصبح كل المبادئ الأخرى شديدة الارتباط بالتنسيق وطريقته ، وكيف يصبح تنسيقا فعالا .

ويعرف هرايت التنسيق بأنه ترتيب وظائف كل جزء من أجزاء المنظمة، وتحديد علاقته بالأجزاء الأخرى ، وتنظيم أداء كل منها لوظائفه ، بحيث

تؤدي هذه الوظائف حسب خطة مرسومة ، تكفل مساهمة كل منها باقصى طاقتها في تحقيق الهدف المشترك (١) .

والواقع ان كثيرا من طلاب التنظيم يخلطون بين التنسيق كوظيفة من وظائف التنظيم ، والتنظيم كوظيفة من وظائف الادارة . فقد ذكر جيمس مونى فى كتابه « مبادئ التنظيم » ان التنظيم هو التنسيق ، والتنسيق هو التنظيم . وقد اعترض عدد كبير من الكتاب على هذا التعريف ، وحجتهم فى هذا ان التنسيق ليس الا أحد وظائف التنظيم . فالتنسيق فى نظرهم هو ربط جهود وعلاقات الأفراد بالشكل الذى يساعد على تحقيق أهداف المؤسسة او المنظمة . او بمعنى آخر وظيفة التنسيق تعنى بازالة المتناقضات بين كافة ادارات واقسام المؤسسة ، كما وانها وظيفة لمنع التضارب فى القرارات او فى تنفيذ هذه القرارات . وغنى عن البيان ان هذه الوظيفة ليست الوظيفة الوحيدة للتنظيم ، وان كانت من أهم وظائفه .

والتنسيق يفترض وجود هدف او غاية محددة . والتنسيق المثمر هو القائم على أساس المصالح المشتركة من أجل بلوغ الهدف الموحد . وهذه المصالح المشتركة لا يمكن أن تتحقق بدون التفاهم المشترك بين الأفراد . وهذا لا يعنى مجرد التفاهم الطيب بين الادارة والأفراد ، وانما يتطلب أساسا الفهم الكامل والادراك التام من جانب الأفراد للهدف المنشود ولحقيقته ، والمأم كل عامل بالمنظمة وكل جماعة فيها بكيفية تحقيقه كعامل حيوى لرفاهية الجميع .

ان المصالح المشتركة ، او تبادل المصالح ، لا تؤدي فى ذاتها - من الناحية السلوكية - الى وحدة المصلحة . والطريقة التى يمكن تصورها للوصول الى وحدة الهدف ووحدة المصلحة تكون من خلال السياسات الادارية التى تحول المصالح المشتركة الى حقيقة ملموسة يحسها ويهتم بها كل عامل فى كل مجموعة عمل .

والتنسيق - على خلاف التخطيط والتنظيم - عملية يومية تدعو اليه ظروف العمل بالمنظمات الحديثة الضخمة . فالميل الانفصالية والانعزالية

---

1. Leonard White: Introduction to The Study of Public Administration, Op. Cit., p. 26.



المرتبة على التخصص قد تضر بأهداف المنظمة فى غياب عمليات التنسيق الضرورية . وفى كثير من المنظمات التى يتصل عملها بنواحى فنية أو علمية، تبدو اتجاهات أقسامها نحو احتكار المعلومات والاستئثار بالرأى والفزعة الى الاستقلال . ويصبح فى مقدمة مهام ادارة هذه المنظمات العمل الدائم للتنسيق بين عمل الأقسام وخلق جو ملائم من التعاون والانسجام بينها ، وتوجيه نشاطها فى اتجاه الهدف الأكبر للمنظمة .

وتظهر أهمية التنسيق أيضا بالنسبة للتخطيط . ففى مقدمة الاعتبارات الهامة التى يقوم عليها التخطيط السليم ضرورة التنسيق بين الخطط والبرامج والمشاريع المختلفة ، والربط بينها فى صورة متكاملة بما يكفل عدم تعطيل بعض المشروعات أو الطاقات ، والحد من التداخل والازدواج . وقد كشف التطبيق العملى للخطة الخمسية الأولى عن الأهمية القصوى للتنسيق بين القطاعات المختلفة . ذلك أن نجاح أى قطاع يتوقف فى ظل التخطيط الشامل على نجاح القطاعات الأخرى المتعاونة معه . كما اتضح أن عدم التنسيق والربط بين تخطيط القوى العاملة وبين تخطيط الطاقات المادية كان فى مقدمة نواحى القصور التى عانت منها الخطه .

وإذا كان التنسيق مرتبطا بالتنظيم من حيث أن التنظيم الملائم يسهل عملية التنسيق ، والتنسيق لا يتم الا فى اطار تنظيم محدد المعالم فهو أيضا مرتبط بالاختصاص ، لأنه تنسيق بين الأعمال التى تحقق الهدف وبين الأشخاص ذوو الاختصاصات المختلفة . وتبدو أهمية التنظيم السليم للوصول الى تنسيق فعال بالنسبة لأن التنسيق بين الوظائف يجب أن يسبق التنسيق بين شاغليها .

ويرتبط التنسيق بالتوجيه والاشراف . فالأوامر والتعليمات المعطاة بوضوح والمنفذة برغبة تسهل عملية التنسيق . ولا يخفى أهمية الدور الذى تؤديه عملية الاتصالات هنا . فتوفر التنسيق يرتبط بمدى سلامة وفاعلية نظام الاتصالات بالمنظمة وقدرته على نقل الأوامر والتوجيهات والمعلومات الى جميع الوحدات المعنية داخل التنظيم .

وإذا كان الجانب الأكبر من التنسيق يقع فى نطاق مسئولية القائد الادارى أو الرئيس الأعلى للمنظمة ، ويمارس عن طريق الأوامر والتعليمات

والتوجيهات ، فانه الى جانب ذلك توجد عدة أساليب أخرى مفيدة تحقق التنسيق الفعال بالمنظمة ومن ذلك :

#### ١ - اجتماعات المجالس :

مثل مجلس الوزراء ، ومجالس الوكلاء المشكلة ببعض الوزارات ، ومجلس الادارة الذى يضم المديرين التنفيذيين ٠٠ وما اليها ٠ وتختص مثل هذه المجالس بمهام رسم السياسة العامة ، والتخطيط ، ومتابعة الخطط ، وتقييم الأعمال ، واقرار الميزانيات . ودراسة المشكلات الهامة ٠

#### ٢ - الاجتماعات الدورية :

التي تعقد بكل منظمة ، والتي تناقش بها سياسة العمل ، ومدى تقدمه ومشكلات التنفيذ وحلولها ، ووجهات النظر المؤدية لزيادة التعاون بين الوحدات المختلفة ٠ وتفيد هذه الاجتماعات فى تنمية وتدعيم عملية الاتصالات داخل المنظمة ، بنا يحقق توفر صورة متكاملة عن سير العمل لدى كل مسئول بالمنظمة ٠

#### ٣ - هيئات التنسيق المتخصصة :

وتظهر أهمية مثل هذه الوحدات فى المشروعات الفنية الضخمة مثل السد العالى ، وتخطيط القاهرة الكبرى ٠ وتكون مهمتها التنسيق بين الوزارات المختلفة أو الأجهزة الأخرى التي تتعاون معا فى مشروع كبير ٠

#### ٤ - لجان التنسيق :

وقد تتكون من ممثلين مختلفين فى المنظمة الواحدة كالوزارة مثلا ، كما قد تتكون من ممثلين لمختلف الوحدات ٠ ومهمة هذه اللجان الأساسية هى التنسيق ، كما تتولى دراسة المشكلات المشتركة تمهيدا لتنسيق خطة مواجهتها ٠

## التوجيه :

ان دراسة البناء التنظيمي تسلط الضوء على عملية التوجيه .  
فضرورات التنظيم السليم تقتضى ان يرجع الموظف فى عمله الى رئيس واحد .  
هذا الرئيس يشرف على عمل الموظف ويوجهه ويرشده ، ويعمل كحكم او  
فيصل فيما يعرضه عليه .

ويتضمن التوجيه اعطاء الأوامر والتعليمات والتوجيهات والارشادات .  
وهو ليس بالمهمة السهلة ويتطلب لنجاحه مهارات خاصة . فالذى يرجى من  
الأمر هو الحصول على نتائج مسينة . ومن ثم يتحتم توحيد الاطار الفكرى  
للمرئس والمرئوس حتى يفهم الأخير ما يقصده الأول وما يهدف اليه ، وحتى  
ينفذ بدقة . ومن هنا يلزم أن يكون الأمر واضحا ، وممكن التنفيذ ، وفى حدود  
اختصاص كل من الرئيس والمرئوس ، ومحققا للهدف أو مؤديا لذلك .

ومن الخطأ عند اصدار الأوامر أو التوجيه ان نعتقد بأن كل ما يلزم  
من جانب المرئوس هو الطاعة . ففن التوجيه يتطلب :

١ - فن احياء الثقة بمن يصدر الأمر ، ويعلمه وباحاطته الشاملة  
بالموقف وقدرته على مواجهته .

٢ - تنمية الاخلاص للرئيس .

٣ - فن اشعار من يتلقى الأمر بالثقة فيه ، وتنمية ثقته فى نفسه وفى  
قدرته وكفايته .

٤ - أن يكون التوجيه مفهوما ، وفى نطاق اختصاص من يصدر اليه ،  
وفى حدود قدرته على التنفيذ .

فاذا تحققت هذه العناصر أصبحت الطاعة متوقعة ، وبدونها قد لا يحصل  
الرئيس على الطاعة ، وقد يصل الى نتائج سيئة . فالمرئوسون الذين  
لا يفهمون الأوامر ، او لا يختصون بتنفيذها ، أو الذين لا يثقون فيمن يأمر ،  
أو فى قدرتهم على التنفيذ ، يلجأون عادة الى التمسك بحرفية القانون  
والتعليمات تجنباً للخطأ ودرا للمسئولية .

وهذا المسلك يؤدي - فى بعض الحالات - الى اعاقة سير العمل ، ويؤثر على كفايته . وقد يؤدي الى التخريب حينما تكون النوايا غير سليمة .

ويرتبط التوجيه بوحدة القيادة . فلا يوجد وضع أكثر ازعاجا او مدعاة للفوضى من أن يكون الموظف خاضعا لرئيسين فى آن واحد . كما أنه لا يمكن تصور موقف أكثر احباطا لجهود الرئيس من أن يقوم آخرون بدون علمه بالغاء أوامر أصدرها لمؤوسيه ، أو مناقضتها أو التدخل فى تنفيذها .

ان ضرورات التنظيم السليم تقضى بوحدة الأمر والتوجيه ، فاذا كان الموظف يتلقى أوامره من أكثر من رئيس ، فمن المؤكد أن هذا سيؤدى الى تضارب الأوامر والى شعور بعدم اليقين ، والى بلبلة وقلق تؤثر جميعها فى كفاية الموظف وبالتالي فى انتاجه . وتعدد الرؤساء بالنسبة للموظف الواحد يقهر مطلبه الأساسى فى الأمن ، مطلبه فى أن يعلم بالتحديد رئيسه المباشر الذى يلجأ اليه للمشورة والرأى ، أو حينما تتعدد الأمور وتعجز قدراته عن مواجهتها . وهكذا تبدو الصلة الوثيقة بين التنظيم والتوجيه ، إذ أن تحقيق وحدة الأمر انما يتم عن طريق التنظيم السليم .

#### السلطة :

يعرف تشستر برنارد Chester Barnard السلطة على أنها الصفة التى يتسم بها اتصال أو أمر معين فى تنظيم رسمى ، وبمقتضاها يقبل أفراد المنظمة ( أو المنتسبون اليها ) ذلك الأمر الذى يملى عليهم ما سوف يقومون به أو ما يمتنعون عن القيام به فيما يتعلق بعملهم فى المنظمة .

وتبعا لهذا التعريف تتضمن السلطة شقين ، الشق الأول : شخصى أو ذاتى وهو يتعلق بقبول الاتصال بصفته الزاما . والشق الثانى : وهو موضوعى ويتعلق بطبيعة الاتصال التى بمقتضاها يتم قبوله .

ان التعريف العام للسلطة هو « الحق المشروع أو القانونى ، أو الحق فى الأمر أو فى التصرف ، أى السيطرة أو النفوذ أو القوة التى يمارسها الشخص على غيره ، والحق فى توجيه الأمر الى الآخرين للقيام أو الامتناع عن القيام بأنشطة معينة ، يرى صاحب الأمر أنها تتفق مع تحقيق أهداف المنظمة وتناسب معها .

غير أن بعض العلماء يفرق بين لفظ « القوة » وبين لفظ « السلطة » فيشير ميتكليف وايرويك "Metcalf and Urwick" أنه باستطاعتنا أن نضفي السلطة على الغير ، ولكن القوة أو القدرة فلا يستطيع انسان أن يهبها أو يسلب الغير منها ، فالمدبر لا يستطيع أن يشرك رئيس القسم أو رئيس العمل أو العمال فى قدراته وقوته التى هى صفة له ، بينما يستطيع أن يفرض بعض سلطاته الى غيره .

ومن العسير تحديد مفهوم السلطة تحديدا دقيقا ، وذلك بسبب الاعتبارات النفسية والاجتماعية التى تتصل بهذا المفهوم ، والتى أظهرتها الكتابات المعاصرة فى مجال الادارة والتنظيم . فالنظرية التقليدية كانت تنظر دائما الى السلطة بمفهومها القانونى ، وتفسرها على أساس الحقوق والواجبات . والذى يستمتع بالسلطة فى اطار مفهومها القانونى من حقه أن يتوقع الطاعة وأن يطلبها . بينما الذى يؤمر من واجبه أن يطيع . والسلطة هنا تعتمد الى حد كبير على التدرج الرئاسى والمستويات التى يتيحها البناء الهرمى للمنظمة .

وقد عرف البعض السلطة بأنها القوة التى بمقتضاها يستطيع المسئول أداء العمل المطلوب منه وفقا للخطة الموضوعة . وأن المسئولية هى المهام أو الأعمال المطلوب انجازها وفقا لهذه الخطة . وبالتالي فان كل موظف يتحمل المسئولية يجب أن يعطى سلطة لكى يحقق الهدف من وظيفته ويوصل الى النتائج التى يسعى اليها . وحينما تقترن السلطة بالمسئولية فان من المتوقع أن تؤدى الواجبات على وجه أفضل .

وتتضمن الوظائف المسئوليات المحددة لكل موظف . والمسئولية الزام للموظف لكى يؤدى واجبا من الواجبات . لذلك فانه من الاهمية بمكان أن توضح المسئوليات قبل تعيين الموظف ، وأن تكون مكتوبة فى صورة تعليمات أو لوائح تصف عمل كل وظيفة . وهكذا ترتبط كل من السلطة والمسئولية بالعمل وليس بالأشخاص . ولو أن شخصا نقل من وظيفة الى أخرى وحل محله آخر فان هذا الأخير سوف تكون له نفس السلطة والمسئوليات .

### أنواع السلطة :

هناك أنواع عديدة من السلطة أهمها هما :

## ١ - السلطة الرسمية - أى سلطة المنصب :

وهى النفوذ أو وسائل العقوبة المتاحة لشاغل منصب رسمى معين ، بصرف النظر عن صفاته الشخصية ، ولو أنه من الصعب - إلا لأغراض التحليل - الفصل بين الصفات الشخصية للفرد وبين المنصب الذى يشغله ، والذى يضاف عليه من صفاته وسماته . فالسلطة قائمة سواء قبلت أو لم تقبل من جانب بعض الرؤوسيين ، إذ أنه لدى الرئيس من وسائل الاقناع والترغيب والتحفيز والتهديد ما يمكنه من ممارسة سلطاته . علاوة على ذلك فإن الرؤوس يضطر فى النهاية الى تقبل السلطة للحد من حالة التوتر والقلق التى يشعر بها عادة عندما يصطدم برئيسه وتعتبر الطاعة فى هذه الحالة وسيلة للراحة . والاقبال من التوتر .

## ٢ - سلطة الخبرة والمعرفة والعلم "Authority of Knowledge".

وهى التى تعتمد على الخبرات والمعرفة بصرف النظر عن المركز الوظيفى ويعتبر هذا النوع من السلطة لصيق بالشخص ذاته ، وأكثر دواما واستقرارا متى توافرت فى الشخص الصفات المشار إليها .

ويرى ماكس فيبر أن هناك ثلاثة أنواع رئيسية للسلطة ، وهى :

## ١ - السلطة التقليدية "Traditional Authority".

وهى تتركز أساسا على السن والمكانة التقليدية التى يحتلها صاحب السلطة ويقبلها أفراد الجماعة . وتتميز المجتمعات البدائية بوجود هذا النمط من السلطة .

## ٢ - السلطة الكاريزماتية "Charismatic Authority".

ويعتمد هذا النوع من السلطة على الصفات والميزات والقدرات الشخصية ، والخصائص القيادية والجاذبية الشخصية . وقد يصاحب هذا النمط شعور بأن القائد « الكاريزماتيكى » بطل ذو قوة خارقة "Superman" والسلطة « الكاريزماتية » تتمثل فى الأنبياء وأبطال الحروب والزعماء والقادة الممتازين .

### ٣ - السلطة الرشيدة "Rational Authority"

وهى السلطة القانونية القائمة على مجموعة من القواعد المتفق على أنها مشروعة بواسطة أعضاء الجماعة . وتتركز السلطة القانونية فى المكتب لا فى شاغله ، ويمكن لأى شخص يصل الى المنصب أن يمارسها وفقاً للقواعد المقررة .

ومن المسلم به أن الدساتير ، حين تعرض للوظيفة الادارية وكيفية ممارسة السلطة الادارية . انما تقيمها على أحد أساسين (١) :

١ - أساس المركزية الادارية "Centralization" . وفيه تستأثر الحكومة المركزية فى العاصمة بكافة نواحي الوظيفة الادارية بحيث لا يشاركها فيها سلطات منتخبة فى الأقاليم .

٢ - أساس اللامركزية الادارية "Decentralization" . وهو نظام يقوم على أساس توزيع الوظيفة الادارية بين ممثلى الحكومة المركزية فى العاصمة وبين سلطات منتخبة فى صورة مجالس محلية .

ويلاحظ أن السلطة الادارية - فى نطاق المركزية أو اللامركزية - قد تركز فى شخص أو هيئة وتصبح هذه الحالة سلطة مركزة "Concentrated" وقد تمارس السلطة بمعرفة أشخاص موزعين فى مستويات مختلفة وتصبح سلطة غير مركزة "Deconcentrated" . وتختلف النظم الادارية من حيث أخذها بعبء مركزية السلطة أو توزيعها بين وحدات ومستويات متعددة .

### المفهوم الاجتماعى والنفسى للسلطة :

ينصرف الاهتمام هنا الى السلطة بمفهومها الاجتماعى والنفسى لا القانونى . ومن ثم فإن الذى يعنينا أن نناقشه هو أن الأفراد فى ظل ظروف واعتبارات معينة يطيعون أوامر وتعليمات الآخرين بصرف النظر عما يفرضه النظام القانونى . ويصبح مفهوم السلطة فى مثل هذه الحالات هو القدرة

---

(١) سليمان الطماوى : مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ .

على الحصول على الطاعة . وقد يختلف مدى هذه القدرة بصرف النظر عن المستوى الاشرافى الذى يشغله الموظف فقد نجد مثلا شخصا فى مستوى اقل من المدير قادرا على التأثير فى الآخرين والحصول على طاعتهم أكثر مما يتاح للمدير . ومثل هذا الشخص يمارس فى الواقع سلطات أكثر من تلك المخولة رسميا للمدير طالما أن الأخير غير قادر أو قاصر عن الحصول على الطاعة الكاملة .

وهكذا تقترب السلطة بمن يمارسها وبمن تمارس قبلهم . وهى بذلك لا تعنى التسلط أو الأمر والالزام . فحيث تسود الديمقراطية الحقبة تستقر السلطة فى الجماعة بل وتتبع منها .

ويرتب برنارد على هذا المفهوم الاجتماعى النفسى للسلطة أربع حقائق:

١ - أن الأوامر والتعليمات غير الواضحة أو غير المفهومة لا سلطة لها .

٢ - أن الأوامر والتعليمات التى لا تتفق وأغراض المنظمة لا يستجيب لها الأفراد .

٣ - أن الأوامر والتعليمات التى تؤدى الى الاضرار بمصالح الأفراد وعلاقاتهم أو ارتباطاتهم بالمنظمة لا تحصل على الطاعة .

٤ - اذا كان الشخص غير قادر على التمشى مع الأوامر أو التعليمات فإنه سوف يخالفها .

ويقرر برنارد أن الفرد لديه نطاق معين لتقبل السلطة "Zone of Indifference" . وفى حدود هذا النطاق يقبل الأوامر والتعليمات دون مناقشة لأنها لا تصطدم باتجاهاته أو أفكاره .

ولايضاح هذه الفكرة يقرر برنارد أنه لو تصورنا ترتيب الأوامر التى تصدر الى شخص ما بحسب درجة قبولها لديه . فإنه يمكن تصور أن عددا منها يقع فى نطاق الرفض أى أنها غير مقبولة . كما يقع عدد آخر فى نطاق محايد ، بمعنى أنها قد تقبل أو ترفض . أما الجزء الثالث فيقع فى نطاق



لا خلاف عليه "Zone of Indifference" ، وهو ما يقبله الشخص دون تردد باعتباره متفقا مع توقعاته . ويختلف هذا النطاق الأخير اتساعا أو ضيقا بحسب الدرجة التى تزيد فيها الغنائم والرغبات والحوافز عن الأعباء والتضحيات . ومن ثم فإن الأوامر التى يتحقق لها الطاعة التلقائية هى تلك التى تسهم فى تحقيق أهداف كل من المنظمة والعاملين بها على السواء (١) .

وهناك عدد من العوامل التى يجب التأمل فيها وبحثها عند تحليل السلطة . وتتضمن هذه العوامل ما يلى :

١ - يجب أن تستند المنظمة فى وجودها وممارستها لنشاطها الى سلطة قانونية واضحة محددة .

٢ - يجب أن يكون مصدر هذه السلطة معلوما ومعروفا ومن الميسور الرجوع اليه ، أى مراجعته .

٣ - يجب أن يكون اتصال الجهات القائمة على عملية التنفيذ بمصدر السلطة سهلا ميسورا . فاذا تعذر هذا الاتصال كان ذلك مصدرا للمتعاب والمشاكل . فقد يتطلب الأمر الحصول على سلطات أوسع أو تعديلا فى السلطات الحالية، وفى بعض الأحيان ، وخاصة فى المستويات الادارية الدنيا، قد يطلب رؤساء الأقسام والفروع تفسيراً من المستويات العليا بشأن السلطة المخولة لهم . فاذا لم يكن الاتصال بمصدر السلطة ميسورا ، فقد تمارس المستويات الدنيا سلطات غير مخولة لها أو قد تكون ممارستها لتلك السلطات قاصرة ، وتبدو هذه الصورة بوضوح فى حالة بعد المسافة بين الوحدات المركزية من جهة والوحدات الميدانية من جهة أخرى ، مما يترتب عليه عدم اهتمام الأولى بالثانية ، أو قد تنتاب الوحدات الميدانية فى هذه الحالة موجة من المبالاة أو الإكتراث .

٤ - على كل من يمنح غيره سلطة ما أن يحرص على توضيح حدود الرقابة على أجهزة ووحدات التنفيذ ، وذلك من حيث التقارير التى تتطلبها عملية التنفيذ ونوعيتها ودوريتها . وكذلك موعد انتهاء التنفيذ .

1. Chester Barnard : The functions of The Executive. Op. Cit., pp. 197-169.

### تفويض السلطة :

التفويض يعنى منح سلطة معينة بواسطة سلطة أعلى . وهو يحمل فى جوهره مسئولية ثنائية . فالشخص الذى تفوض اليه السلطة يصبح مسئولاً أمام من فوضها اليه عن مباشرة الاختصاص الذى فوض فيه ، ومع ذلك يبقى الرئيس مسئولاً عن العمل الذى فوضه وعن نتائجه . والتفويض بذلك قاصر على السلطات دون المسئوليات .

وتبدو أهمية التفويض فى عمل المنظمات الضخمة ، حيث يصبح التفويض مطلباً هاماً لأداء العمل وانتظامه وسرعته . ولكن هذا لا يعنى أن التفويض قاصر على الأعمال فى المنظمات الكبيرة وحدها . إذ أن التفويض يوجد فى الواقع طالما وجدت القيادة . فملاحظ عمال السكة الحديدية مثلاً الذى يرأس جماعة تقوم بالتفتيش على القضبان وصيانتها يمكن أن يفوض الكثير عدا شيئاً واحداً ، وهو السلطة الكامنة فى مهمته الأساسية والمسئولية المرتبطة بها والمتعلقة بانجاز العمل على مستوى معين .

وتنادى الإدارة الحديثة بضرورة تفرغ الرئيس الأعلى للمنظمة أو المشروع لعمليات التخطيط ، والتنظيم ، والتنسيق ، والرقابة والأنشطة الهامة المماثلة ، على أن يترك - أى يفوض - غيرها من الأمور الأقل أهمية الى معاونيه ومساعديه ، وعليه الاحتفاظ بطاقاته ، كى يتفرغ للمشاكل ذات الأهمية أى التى تتناسب مع مركزه فى السلم الإدارى ، وعليه ألا يعمل فى مستواه فقط بل فى أعلى مستوى ممكن بالنسبة لقدراته وطاقاته ، وذلك يقتضيه ، خاصة فى المنظمات الكبيرة المعقدة ، أن يفوض كل ما يستطيع تفويضه من السلطات الى معاونيه ومساعديه ومن هم دونه . كذلك فقد تدعو الحاجة الى اتخاذ قرارات سريعة الى المبادرة بتفويض السلطات الى الوحدات التى يقتضى عملها اتخاذ مثل هذه القرارات .

والتفويض يعنى دائماً منح السلطة أو خلعها على الآخرين . وكلمة « سلطة » عادة ما تفهم على أنها « سلطة على جماعة » . ولكن هذا المعنى قد لا يكون بالضرورة مقصوداً فى التنظيم . فالسلطة قد يقصد بها « سلطة أداء عمل » . وبالتالي فهى تحمل معها مسئولية انجاز ما خول أدائه . وبذلك يصير تفويض السلطة أمراً ضرورياً وهاماً فى التنظيم ، والا فان توفر المسئولية لن يتحقق .

وحيثما تصبح المنظمة فى وضع يتعذر معه القيادة المباشرة فان الالتجاء الى اعادة التفويض "Subdelegation" يصبح أمرا ضروريا . وهذا يعنى أن القائد يفوض حق التفويض نفسه ، بما يصاحب ذلك من سلطات . وقد يؤدى اعادة التفويض الى طول التسلسل القيادى وخاصة فى المنظمات الكبيرة . الا أنه بالرغم من ذلك فان مبدأ وحدة القيادة يظل قائما ، فيبقى المرءوس مسئولا أمام رئيسه المباشر عن أداء العمل مع استمرار مسئولية الرئيس عن انجاز العمل وعن النتائج . وتستمر هذه العلاقة حتى نهاية التدرج الرئاسى .

التفويض اذن لا يعنى تخلى الرئيس عن سلطاته او مسئولياته . وهو فقط اسلوب تستخدمه الادارة لأداء العمل على نحو افضل . ولا يسلب التفويض حق الرئيس فى استرداد ما فوض ، فله أن يلغى التفويض أو أن يعدل فيه (١) .

ويتم التفويض فى صور متعددة . فقد يتخذ صورة تفويض كامل للسلطة بدون فرض أية قيود على سلطة المرءوس ، وقد يكون التفويض قاصرا على تحقيق مهمة أو هدف محدد ولكن الغالب أن يقتصر التفويض على القيام بواجبات محددة . وقد يقتصر التفويض على تنفيذ بعض المهام التحضيرية أو الاعداد الذى يستلزمه اتخاذ قرار معين .

على أنه توجد بعض النواحي التى لا يجوز فيها التفويض ، وعلى الرئيس أن يباشرها بنفسه ، ومنها :

- ١ - الاختصاصات المالية .
- ٢ - التخطيط ورسم السياسة العامة للعمل ، واقتراح تعديلها .
- ٣ - انشاء الوحدات داخل المنظمة ، واعادة التنظيم .
- ٤ - شغل الوظائف الأساسية ، والنقل منها .
- ٥ - الاشراف على العلاقات العامة .
- ٦ - اتخاذ القرارات الهامة المرتبطة بتنفيذ التشريعات المنظمة للعمل .

وحيثما نتعمق فى عملية تفويض السلطة يعرض لنا ثلاثة أنماط سيئة من الرؤساء :

الأول : الرئيس الذى لا يرغب فى تفويض أى شىء على الإطلاق ، ويستأثر بالسلطة كلها فى شغف للسيطرة ، أو لعدم ثقته بالآخرين .

الثانى : الرئيس الذى يفوض بعض سلطاته . ثم يصر على مراجعة كل ما فوض وبذلك يشغل نفسه وغيره بنفس العمل . ولا يستفيد بالوقت الذى كان يمكن أن يستغله فى أمور أهم .

الثالث : الرئيس الذى يفوض السلطة، ثم لا يهتم بمتابعة كيفية ممارسة السلطات المفوضة ومباشرة مسئوليته فى التوجيه والإشراف على ما فوض .

وبدئى أن كلا من هذه الأنماط الثلاثة من الرؤساء غير مستحب ، والأفضل أن يفوض الرئيس ما تدعو الضرورة لتفويضه من السلطات الى معاونيه ، ثم يتابع عن كثب كيفية ممارسة هؤلاء المعاونين للسلطات المفوضة اليهم ، دون التدخل فى تفاصيل العمل أو الإصرار على المراجعة الروتينية لطرق وخطوات تنفيذه .

### الاعتبارات المرتبطة بتفويض السلطة :

توجد بعض الاعتبارات الهامة التى يلزم توافرها لكى تحقق عملية تفويض السلطة أغراضها على وجه أفضل . وفى مقدمة الاعتبارات ما يأتى :

- ١ - أن يكون التفويض واضحا ومحددا ومعلنا .
- ٢ - أن يكون المفوض اليه قادرا على ممارسة السلطات المفوضة .
- ٣ - أن يكون مستوى كفاية المفوض اليه بالدرجة التى تجعله يمارس السلطات المفوضة بكفاية عالية .
- ٤ - أن يكون المفوض اليه موضع ثقة الرئيس ، أن لا يتوقع من أى رئيس أن يفوض سلطاته الى شخص لا يثق فيه .
- ٤ - ألا ينتج عن تفويض السلطة أى اختلال بالتوازن الذى يجب أن

يتوفر بين السلطة والمستولية ، سواء بالنسبة للرئيس أو لمن فوضت اليه السلطة .

٦ - أن يدرب من ستفوض اليه السلطة على استعمالها قبل تفويضها اليه نهائيا .

٧ - أن يتوفر نظام فعال للاتصالات والمتابعة والرقابة بحيث يمكن التأكد يوما من حسن استخدام السلطة المفوضة .

٨ - ألا يخل تفويض السلطة بمبدأ التكامل ، أو يؤدي الى عدم تجانس الأعمال الموكولة للشخص الواحد .

٩ - أن تساعد عملية التفويض على تحقيق أهداف المنظمة على وجه أفضل .

### احكام تفويض السلطة في مصر :

لا يتعرض تفويض السلطة في بعض الأنظمة الادارية - كما في الولايات المتحدة الأمريكية مثلا - لمثل التحفظات التي يتعرض لها في مصر ، فالنظام الاداري الأمريكي يجعل السلطة الادارية في أي منظمة متركزة قانونا وعملا في يد الرئيس . ويستمد معاونوه اختصاصاتهم وسلطاتهم بمقتضى تفويضات تصدر عنه . ولذلك فموضوع تفويض السلطة في مثل هذا النظام يعد موضوعا هاما وحيويا مثلما هو موضوع أساسي في نظرية التنظيم . وتتوسع هذه الأنظمة في تفويض السلطات الى مختلف المستويات الادارية بالقدر الذي يسمح بمرونة الحركة وحرية التصرف وصرعة البت في الامور بما يحقق كفاية الادارة .

أما في مصر فان الاختصاصات تتحدد عادة بموجب التشريع . وصاحب الاختصاص عليه أن يمارسه ، وليس من حقه أن يفوض غيره في ممارسة أي جانب منه الا اذا أجاز المشرع ذلك (١) . وينبنى على هذا أن تفويض

---

(١) تقول محكمة القضاء الاداري في حكمها الصادر في ١٤ مارس ١٩٥٥ :  
« ان القاعدة التي اقرها النقه والقضاء انه اذا انيط بسلطة من السلطات الادارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه الى سلطة أخرى ، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبا قانونيا عليها ، وليس حقا لها يجوز أن تعهد به لغيرها . الا انه يستثنى من ذلك ما اذا كان القانون يتضمن تفويضا في الاختصاص ، حيث يكون مباشرة الاختصاص

للسلطة عندنا يتعين أن يكون دائما جزئيا ، وأن تفويض السلطة يتعامها مخالف للقواعد العامة الا اذا أجاز المشرع ذلك (١) .

وأول قانون عام يصدر في هذا الخصوص ، هو القانون رقم ٢٩٠ لسنة ١٩٥٦ ، الذي حل محله القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن التفويض في الاختصاصات - وفيما يلي نورد أحكام التفويض المقررة في هذا القانون الأخير ، في ضوء الأحكام التي سبق تقريرها بمقتضى القانون الأول :

١ - سلطة رئيس الجمهورية في تفويض اختصاصاته الإدارية : تنص المادة الأولى من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ على ما يلي : « لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات الى نوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين » .

والمسلم به سواء في ظل القانون رقم ٢٩٠ لسنة ١٩٥٦ أو في ظل القانون الحالي - أن الاختصاصات التي أجاز المشرع لرئيس الجمهورية أن يفوض في استعمالها ، هي الاختصاصات المستمدة من القوانين العادية . أما الاختصاصات التي يستمدّها من الدستور مباشرة ، فانه لا يستطيع ممارستها الا على النحو الذي يفصله الدستور . فاذا أجاز الدستور التفويض في ممارستها ، كان للرئيس أن يلجأ الى التفويض ، بشرط احترام القيود التي يفرضها الدستور (٢) . نجد هذا المعنى صريحا في نص المادة ١٢٧ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١ والتي تقضى بأن ، يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ، ويمارسها على الوجه المبين في الدستور » فهذه المادة تضع الأصل الذي سبقت الإشارة اليه . أما تخويل رئيس الجمهورية حق تفويض بعض سلطاته فنجدّه في بعض مواد الدستور المشار اليه ، ومن أهمها :

المادة ٨٢ : والتي تنص على أنه : « اذا قام مانع مؤقت يحول دون

---

= في هذه الحالة من الجهة المفوض اليها مستمدا مباشرة من القانون » . ( مجموعة أحكام محكمة القضاء الاداري ، السنة التاسعة ، ص ٢٦٧ ) .

(١) أعلن السيد رئيس الجمهورية في ١٧/٩/١٩٧١ تفويض اختصاصاته المتعلقة

(٨) د . سليمان الطماوي ، النظرية العامة في القرارات الادارية ، طبعة ١٩٧٦ ، ص ٢١٤ - ص ٢١١ .

مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أُناب عنه نائب رئيس الجمهورية ، .

المادة ١٤٤ والتي تقضى بأن « يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدارها ، .

وقد أكدت المعنى الذى نشير اليه المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٩٠ لسنة ١٩٥٦ (١) . كما نصت عليه صراحة المادة الثالثة من القانون رقم ١ لسنة ١٩٥٨ حيث تقول : « لرئيس الجمهورية أن يعهد الى نوابه أو الوزراء فى مباشرة اختصاصاته المنصوص عليها فى التشريعات ، . وهى الصياغة التى ألزمها القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ . ويلاحظ من ناحية أخرى أن المشرع قد وسع من نطاق الرؤساء الإداريين الذين يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض اليهم فى ممارسة بعض اختصاصاته . فالقانون رقم ٢٩٠ لسنة ١٩٥٦ كان يقصر حق الرئيس فى التفويض على الوزراء دون غيرهم ، ذلك أن القانون المشار اليه قد صدر فى ظل دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ ، وبمقتضى هذا الدستور - كما سنرى تفصيلا فيما بعد - كان الوزراء هم معاونون المباشرون لرئيس الجمهورية ، ثم تعددت درجات الرئاسة بعد ذلك ، اذ أنشئ منصب نائب الرئيس بمناسبة الوحدة المصرية السورية سنة ١٩٥٨ فمُنصب رئيس الوزراء ونوابه سنة ١٩٦٤ . ولهذا نص القانون رقم ١ لسنة ١٩٥٨ على حق الرئيس فى تفويض نوابه بعد انشاء هذا المنصب عقب قيام الوحدة مباشرة . ولكن الجديد فى القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ أن المشرع أجاز للرئيس لأول مرة أن يفوض من هم دون الوزراء ، وهم فئتان :

---

(١) تقول المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٩٠ لسنة ١٩٥٦ فى المعنى المشار اليه : « ترتب على العمل بالدستور الجديد ، دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ ، وما تبعه من الاخذ بالنظام الرئاسى ، أن عهد القانون الى رئيس الجمهورية بجميع الاختصاصات التى كان يتولاها مجلس الوزراء . ومراعاة لما يقتضيه الامر من تفرغ رئيس الجمهورية لاعداد السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها ، رأى أن يعد مشروع القانون المرافق ، وقد نص فيه على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض الوزير المختص فى بعض اختصاصاته المخولة له فى بعض القوانين : والمفهوم من ذلك أن التفويض مقصور على الموضوعات غير الدستورية أى التى لم يحدد اختصاص الرئيس فيها بمقتضى نص فى الدستور ، بل بمقتضى نص أحد القوانين ، .

• نواب الوزراء ومن في حكمهم : ولا يمكن تفسير عبارة « من في حكمهم » الا على أنها تعنى الرؤساء الاداريين الذين يمارسون اختصاصات نائب الوزير بمقتضى القانون (١) .

( ب ) المحافظون : ووفقا للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ( بنظام الادارة المحلية والذي صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٧ فى ظله ) يعتبر المحافظ نائب وزير من حيث المرتب والمعاش وأسبقية البروتوكول ، ويعتبر من درجة وكيل وزارة فيما عدا ذلك ( مادة ٥ ) وبالتالى ، فإن المشروع كان مضطرا الى النص على المحافظين صراحة ، لأن الفقرة الاولى لم تكن لتشملهم على اطلاقها . وقد تغير وضع المحافظ بعد ذلك : ففى ظل القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، صار المحافظ فى درجة نائب وزير من كافة الوجوه ( مادة ١٣ ) بل إن المشرع فى ذات المادة قد أجاز ، أن يكون تعيين المحافظ فى درجة نائب وزير ويعامل معاملة الوزير ، • وبقي ذات الحكم مقرر فى المادة ٢٧ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ( فى شأن الحكم المحلى ) والتي تنص على أن « يعامل المحافظ معاملة الوزير أو نائب الوزير من حيث المرتب أو المعاش وفقا لقرار تعيينه » وبالتالى يكون المشرع قد عاد مرة أخرى للفصل بين الاختصاصات وبين الدرجة المالية • ولما كان اختصاص المحافظ مقيدا بالحدود المكانية للمحافظة التى يتولى أمرها ، فإن ذلك سوف ينعكس بالضرورة على ممارسة السلطة المفوضة اليه من رئيس الجمهورية : فيصبح الاختصاص المفوض اليه مقيدا بالموضوع ، وبالمكان •

ولا شك أن توسيع دائرة من يشملهم حق رئيس الجمهورية فى التفويض يحقق المرونة المقصودة من هذا النظام •

٢ - سلطة رئيس الوزراء فى التفويض : تنص المادة الثانية من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ على ما يلى : « لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات الى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن فى حكمهم أو المحافظين » • ولم يكن لهذه المادة مقابل فى قانون التفويض القديم ، لأن منصب رئيس الوزراء (١) لم يستحدث الا فى سنة ١٩٦٤ • وما قلنا بخصوص رئيس مجلس الوزراء •

---

(١) أعلن السيد رئيس الجمهورية فى ١٧/٩/١٩٧١ تفويض اختصاصاته المتعلقة بالادارة المحلية الى المحافظين ( خطاب السيد رئيس الجمهورية الى الشعب ) •



٢- سلطة الوزراء فى التفويض : نصت عليها المادة الثالثة من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ على النحو التالى : « للوزراء ومن فى حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى المحافظين او وكلاء الوزارات او رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة او رؤساء الهيئات او المؤسسات العامة التابعة لهم او لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص » . وفى القانون الجديد لم يقصر المشرع حق التفويض على الوزراء بمعناهم الفنى الدقيق ، ولكنه سخر الحق الى من هم فى حكم الوزير ، اى للرؤساء الاداريين الذين يملكون سلطة الوزراء بنص القانون . وقد يكون هؤلاء فى درجة وزير من الناحية المالية او ليسوا كذلك . اما من حيث كرسىء الاداريين الذين يجوز للوزير ومن فى حكمهم أن يفوض اليهم فى ممارسة بعض اختصاصاته . فقد حصرهم المشرع فى الفئات الآتية :

( ١ ) المحافظون : والحقيقة أن القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ لم يستحدث هذا الحق ، لأن القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ( بنظام الادارة المحلية ) ينص فى المادة ٦ منه على أنه « يجوز لكل وزير أن يعهد بقرار منه الى المحافظ ببعض اختصاصاته » . فقانون التفويض الجديد لم يزد على أن أكد الحق الذى اقره قانون الادارة المحلية . هذا وقد ورد ذات الحكم فى المادة ٢٧ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، وفى المادة ٢٨ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

( ب ) وكلاء الوزارات : وكان ينص عليهم قانون التفويض القديم رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ . هذا ولم ينص المشرع على اபاحة التفويض الى من هم فى حكم وكلاء الوزارات كما هو الشأن بالنسبة الى من هم فى حكمهم الوزراء ونواب الوزراء ، مع قيام ذات الحكمة . وهنا يتعين احترام النص .

( ج ) رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة : ولم يكن القانون القديم يسمح بنزول الوزير باختصاصاته الى هذا المستوى الادارى . ولكن مقتضيات المرونة والقاعدية الادارية توجب هذا التوسع . وهذا التجديد يقتضى اعادة النظر فى البناء الادارى ، والتزام معايير موحدة بالنسبة للمستويات والمصطلحات . وما قلناه بخصوص تفويض مستويات عليا غير منصوص عليها ، يصدق هنا أيضا ومن باب أولى لمرونة التغييرات فى المستويات الادارية المتوسطة .

( د ) رؤساء الهيئات أو « المؤسسات العامة (١) » : وهذا أيضا توسع محمود من المشرع . ولقد ميز المشرع في هذا الخصوص بين قرضين :

- الأول : أن يتم التفويض لصالح رئيس هيئة أو مؤسسة تتبع الوزير المفوض ، وهنا ينفذ قرار التفويض بمجرد صدوره من الوزير .

- الثاني : أن يتم التفويض لصالح رئيس هيئة أو مؤسسة غير تابعة للوزير المفوض ، وحينئذ لا يتم التفويض الا بموافقة الوزير الذي يمارس سلطة الاشراف على الرئيس المراد تفويضه . وهذا تحوط معقول .

هذا ولقد كان قانون التفويض القديم ( رقم ٢٩٠ لسنة ١٩٥٦ ) يخول الوزير سلطة تنبؤ عن منطق التفويض ، إذ أجاز له أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة الى الوكلاء المساعدين (٢) أو رؤساء المصالح . كما خوله أيضا أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة أو رؤساء المصالح الى رؤساء الفروع والأقسام الذين يصدر بتحديدهم قرار منه ( مادة ٢ من القانون ) . ولقد انتقدنا هذا الحكم في الطبقات السابقة من هذا المؤلف وقلنا بخصوصها : « والتفويض في هذه الحالات لا يصدر من صاحب الاختصاص الاصيل ، بل من الوزير . ومن ثم فمن المتصور أن يتم التفويض بغير رغبة صاحب الاختصاص الاصيل ، مما قد يكون سببا في تحقيق عكس ما يريده فقهاء الادارة العامة من ضيق التفويض في الاختصاصات » . ولهذا فانه يسرنا أن نسجل استجابة المشرع لهذا النقد ، والغاء هذه السلطة التي تجافي روح التفويض في القانون الجديد .

٤ - سلطة وكلاء الوزارات في التفويض : نصت عليها الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ حيث تقول : « لوكل الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة » . ويلاحظ أن قرار وكيل الوزارة في تفويض اختصاصاته الى رؤساء ومديرى المصالح العامة يعتبر

---

(١) مع ملاحظة الغاء المؤسسات العامة أخيرا .

(٢) الفى هذا المنصب سنة ١٩٦٤ .

نافذا بمجرد حسدوره . وكان قانون التفويض القديم يعلق نفاذ قرار وكيل الوزارة فى التفويض على موافقة الوزير المختص .

٣ - سلطة رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة فى التفويض : تضمنتها الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون على النحو التالى : « ولرؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة أن يعمهوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى مديرى الادارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم » . وهذا الحكم مستحدث ، فلم يكن له نظير فى قانون التفويض القديم . ومن ثم يكون المشرع قد مد نطاق التفويض الى الدرجات الدنيا من الرياسات الادارية . ولكنه وقف بها عند رؤساء الفروع والأقسام . يشرط أن يكونوا تابعين اداريا لرؤساء أو مديرى المصالح والادارات المفوضين .

ويلاحظ على القانون الجديد لتفويض السلطة ما يلى :

أولا : لاحترام المشرع قاعدة التفويض الجزئى للسلطة فى جميع الحالات ، ومن ثم فلا يمكن - طبقا للقانون المشار اليه - تفويض السلطة بتمامها .

ثانيا : أن التفويض الجائز وفقا للقواعد العامة انما ينصرف الى الاختصاصات الاصلية التى يستمدها المفوض من القوانين واللوائح مباشرة . أما الاختصاصات التى يستمدها الرئيس الادارى من سلطة عليا بناء على قواعد التفويض ، فانه لا يجوز له أن يفوض فيها ، بل يتعين عليه أن يمارس الاختصاصات المفوضة بنفسه (١) .

(١) يقول الدكتور سليمان الطماوى : يجب التمييز فى هذا الصدد بين التفويض وبين الحل . فالحل يقصد به أن يتقرب صاحب الاختصاص الاصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته ، فحينئذ يحل محله فى ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك . وتكون سلطاته هى عين سلطات الاصيل . بعكس المفوض الذى تقتصر سلطاته على ما فوض فيه . والقاعدة بالنسبة الى الحل ، هى عينها بالنسبة الى التفويض . بمعنى أنه لا يمكن الحل فى مزاوله الاختصاص الا اذا ما نظمته المشرع . بحيث لو غفل المشرع عن تنظيم الحل ، أصبح مستحيلا قانونا .

ومن أمثلة الحل الدستورية ما نظمته المادة ٨٤ من الدستور الدائم سنة ١٩٧١ ، حيث تقول : فى حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتا رئيس مجلس الشعب . واذا كان المجلس منحل حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا ، بشرط الا يرشح أحدهما للرئاسة .

## المركزية واللامركزية

### الاتجاه نحو النمو والضخامة :

أحدى الظواهر الاجتماعية والإدارية الهامة هي اتجاه المنظمات نحو النمو والضخامة ويبدو هذا الاتجاه واضحا بصفة خاصة في المنظمات الحكومية . فقد اتجهت هذه المنظمات في العصر الحديث نحو الضخامة والكبر بحيث يتعذر إيقاف تقدمها في هذا الاتجاه أو حتى مجرد مقاومته . وقد تعددت الآراء في تفسير هذه الظاهرة . فرجال السياسة يقولون إنه تطور حتمى مبعثه اتجاه الحكومة الحديثة الى أداء مزيد من الخدمات في مجال الرعاية الاجتماعية ، والتنمية الاقتصادية . ويرى علماء الاجتماع أن الثورات الاجتماعية ، والنمو السكاني المطرد ، والتقدم التكنولوجي ، والاتجاه المتزايد نحو التخصص وتقسيم العمل ، كلها عوامل أسهمت في نمو التنظيم الحكومي وتمده في كل الاتجاهات . ومن الأمثلة التي يدللون بها على صحة هذا الرأي أن اختراع السيارة ، قد ترتب عليه إنشاء عدد كبير من الأجهزة الحكومية ( مثل التراخيص ، والتفتيش ، والطرق ، والمرور ، والإغاثة ، ومدارس القيادة ، والبتترول . . . وما إليها ) التي لم تكن موجودة من قبل (١) :

وهذا النمو الملحوظ في حجم المنظمات يقترن به نمو مطرد في عدد العاملين بها ، وفي تكاليفها ، وفي المهام التي تؤديها . وعلى الرغم من المحاولات التي تبذل لإيقاف تقدم نمو المنظمات الحكومية ، فإن معظم هذه المحاولات لا تصادف نجاحا ، بل إن بعضها ينتهي به الأمر الى إنشاء وحدات أو أجهزة جديدة للتنظيم أو الدراسة أو الرقابة ، مما يزيد الموقف تعقيدا .

ويوجد اعتقاد سائد بين السياسيين والمواطنين بأن زيادة عدد الموظفين العاملين بمنظمة ما لا بد أنه يعكس ضخامة العمل المطلوب انجازه . أما النقاد فيرون أن تضاعف عدد الموظفين يؤدي الى بقاء بعضهم بدون عمل أو نقص ساعات العمل التي يؤديها جميع الموظفين ، وهي إحدى صور البطالة المقنعة .

1. Herbert Simon and Others : Public Administration Op. Cit., p. 14.

ويؤيد باركنسون الرأى الأخير ، ويقرر أنه لا توجد علاقة بين حجم العمل وعدد الموظفين على الاطلاق . وأن الزيادة فى عدد هؤلاء الموظفين يحكمها قانون « الهرم الصاعد » "The Rising Pyramid" الذى وضعه (١) .

ويبدأ باركنسون فرض بقوله : « ان العمل يمتد ليملا الوقت المخصص لانجازه » ويستطرد قائلاً : « انه بافتراض أن العمل - والعمل بالذات - مطاط فيما يتعلق باحتياجاته من الوقت ، فانه يترتب على هذا وجود علاقة ضئيلة - أو عدم وجودها على الاطلاق - بين العمل المراد انجازه وبين عدد الأشخاص المسئولين عن ذلك . ويلاحظ أن الشئ المراد انجازه يتضخم فى أهميته وتعقيده بمعدل منتظم مع الوقت الذى ينفق عليه ، وهذه حقيقة معروفة ، بيد أن اهتماماً ضئيلاً قد أعطى لها وخاصة فى مجال الادارة العامة ،

ويقوم قانون الهرم الصاعد الذى وضعه باركنسون على أساسين :

الأول : أن المدير يريد دائماً أن يضاعف عدد مرعوسيه لا منافسيه .

الثانى : أن الموظفين يخلقون عملاً لبعضهم البعض .

ويدلل باركنسون على هذا بطريقة منطقية واحصائية . ويصل الى أن الأبحاث المتعلقة بتراكم الموظفين تشير الى وجود متوسط زيادة سنوى قدره ٥٧.٥٪ ، وذلك بصرف النظر عن أى تغيير فى حجم العمل المطلوب انجازه . وهذه الحقيقة فى غاية الأهمية بالنسبة للمديرين وكبار التنفيذيين مثلما هى مهمة بالنسبة للمشرع .

ولعله مما يؤيد قانون باركنسون اتجاه المديرين نحو بناء امبراطوريات من منظماتهم . وتبدو مظاهر هذا الاتجاه فى الحرص على زيادة عدد الموظفين بالرغم من بقاء حجم العمل على ما هو عليه ، والرغبة فى تكتيل أكبر عدد ممكن من الأيدى العاملة بالمنظمة وما يتصل بذلك من معارضة رغبات النقل الى خارجها . وتعزز النتائج التى نحصل عليها فى مصر نتيجة تطبيق سياسة تعيين الخريجين بالجملة نظرية الهرم المتصاعد من حيث اسهامها فى تضخم أعداد العاملين مع بقاء حجم العمل على ما هو عليه .

1. C. Northcote Parkinson : Parkinson's Law and Other Studies in Administration, (New York : Houton Mifflin Company, 1957).

### النتائج المترتبة على التضخم :

ينتج عن تضخم المنظمات وكبر حجمها بعض النتائج والظواهر الادارية الهامة ومنها ما يأتى :

١ - بينما يدعو صغر حجم المنظمة للاعتماد على العرف والتقاليد والاتصالات غير الرسمية التى تصبح جميعها فى حكم القانون الواجب الاتباع ، فان كبر الحجم يستدعى أن تكون جميع القرارات والتعليمات والاتصالات مكتوبة ومحدودة . وهكذا فان كل منظمة بحسب ظروفها تصبح عند حجم معين فى حاجة الى كتابة القوانين واللوائح . وقبل ذلك يكون هذا الاجراء تعقيدا لا مبرر له .

٢ - تدعو الرغبة فى التحكم فى الأعداد الضخمة من العاملين الذين تضمهم المنظمة ، والسيطرة على سير العمل الى فرض المزيد من القيود على العاملين وعلى تصرفاتهم ، ووضع نظم محكمة للإشراف ، ومزيد من القواعد والتعليمات التى تحاول أحكام الرقابة وتحديد طرق نمطية للأداء وما الى ذلك .

٣ - الاعتماد المتزايد على الاتصالات الرسمية المكتوبة رغبة فى التأكد من وصول المعلومات والأوامر الى جميع المعنيين وتحديد للمسئولية ، ولا يخفى أن الاتصالات الرسمية تؤدى الى تأخير انجاز الأعمال مثلما يؤدى كبر حجم المنظمة الى صعوبة عملية الاتصالات .

٤ - وضع نظم مطولة لتقييم الأشخاص . اذ يصبح الاعتماد على المعلومات الشخصية أو المنقولة غير مجدى ازاء العدد الهائل من العاملين الذين تضمهم المنظمة .

٥ - اتجاد العلاقات فى المنظمة الى أن تصبح علاقات غير شخصية ، مما يؤدى الى ضعف احساس الفرد بأهميته ، والنظر اليه كجزء تافه فى آلة ضخمة .

٦ - الاتجاد نحو تفويض السلطة . فقدرة الفرد فى الاتصال محدودة بعدد معين من العاملين . وقدر معين من المعلومات . ومحدودة أيضا بعدي الوقت المتاحة له .

### الاعتبارات الداعية للمركزية :

بينما تتجه الدول المتقدمة نحو اللامركزية ، نجد أن الدول النامية فى سعيها لاحداث التنمية التصاعدية الشاملة تعتمد على نظام مركزى قوى .  
ففى الغالبية العظمى من دول افريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية تبدو مظاهر المركزية الشديدة حيث تتجه كل خطوط السلطة الى العاصمة أو المركز وفيه تتخذ القرارات ومنه تحكم الرقابة .

ويرجع هذا الاتجاه الى عدة أسباب حيوية فى مقدمتها (١) :

١ - أن الدول النامية ، والدول حديثة الاستقلال تسعى جاهدة للحصول على الاعتراف بكيانها فى المجتمع الدولى ولتحقيق هذا الكيان . والدول الكبرى التى تملك الاعتراف لا تفعل ذلك الا اذا تأكد لها أن الدولة النامية قد استتبت لها الأمر وبسطت سلطانها وتسيدت الموقف على أرضها . وهذا لا يأتى الا فى وجود مركز قوى للسلطة . فالدول المنقسمة على نفسها أو التى ما زالت تحيا كمجتمع قبلى لا يمكنها أن تحصل على الاعتراف بها . وهكذا نجد الحاجة الى الاعتراف تدفع الدولة الى انشاء مركز واحد للسلطة والى الاحتفاظ بنظام مركزى قوى .

٢ - وعملية التنمية فى حد ذاتها أحد الدوافع الأساسية الهامة فى الاتجاه للمركزية . ومفهوم التنمية يمثل الجهود المبذولة فى معظم الدول الحديثة الاستقلال لتحطيم سلسلة الأسباب والنتائج المترتبة عليها والتى تتحكم فى مصير الشعوب الفقيرة ، التى تعاني من سوء التغذية والجهل والمرض . ولا توجد دولة نامية يمكنها أن تحطم هذه السلسلة سوى بالعمل والمجهود الجبار الذى يبذله القادة والشعب لتحقيق حياة أفضل . والحكومة التى تأخذ على عاتقها مهمة قيادة شعبها نحو مستقبل أفضل للحياة والمعيشة والصحة والتغذية والانتاج والتعليم والرعاية الاجتماعية ، تجد نفسها مضطرة ازاء الرغبة فى تطوير الأحوال الى توحيد الجهود والاحتفاظ بمركز واحد للسلطة والقوى المؤثرة يكون قادرا على التغيير . وبعبارة أخرى تجد نفسها متجهة نحو التخطيط القومى الشامل . وهذا لا يمكن أن يتحقق الا فى

(١) أبرز لوثر جيوليك بعض هذه الأسباب فى مقاله :

Luther Gulick : "Some Views on Administrative Reform", Cairo : Memo. Institute of Public Administration, 1963.

ظل تخطيط مركزي وقرارات مركزية تتطلب بنوعها وجود تركيز شامل للسلطة والرقابة .

٢- كذلك فإن عالمنا المعاصر يتجه بكل قواه نحو العلم والتكنولوجيا والبحث العلمي . وهذا بدوره يدفع الدولة نحو المركز . لأننا لو حاولنا الحصول على ضرورات الحياة - كالتيار الكهربائي أو المياه أو الغاز - فإنه لا بد من وجود مركز للتوحيد القياسي ووضع المعدلات وتعميمها . وإلا فإننا سنكون في موقف مماثل لذلك الذي تمر به أحد عواصم الشرق حيث يوجد بها عدة تيارات كهربائية مختلفة القوة . وبقينا أن تجنب مثل هذا الموقف يتطلب وجود نظام مركزي للتوحيد القياسي .

إن اقدام الدول النامية على دخول العصر الحديث من طريق تنمية البحث العلمي لا يمكن أن يتم إلا بواسطة الحكومة المركزية التي تنظم مثل هذا البحث وتوجهه . وحتى في الدول الأكثر تقدما ما زالت الحكومة المركزية هي الداعية إلى البحث العلمي وهي التي تتفق عليه . وهكذا نجد أن عصر التكنولوجيا يدفع كل دولة تحاول الاستفادة من التقدم العلمي نحو المركز .

ومن الصعب الحصول على الموظفين الفنيين الراغبين في العمل خارج العاصمة . وفي كثير من الأحيان يقع مثل هؤلاء الموظفين تحت ضغوط اجتماعية من زوجاتهم أو أولادهم وبناتهم الذين يرفضون الانتقال إلى المناقص الريفية ، ويختلفون شتى الأسباب وينتقلون مختلف الأعذار . بيد أن سببا نفسانيا هاما يسيطر على الموقف ألا وهو رغبة هؤلاء الموظفين الفنيين في البقاء قريبا من مركز السلطة . وهذه الحقيقة صحيحة بالدرجة التي يمكن عندها القول بأن نمط الحياة في العصر الحديث يسير في اتجاه مستمر نحو التجمع والمركز . تجمع القيادة السياسية والاقتصادية والحضارية والدينية والعلمية والاجتماعية في العواصم التي تمر بمرحلة نمو حضري سريع .

#### الاعتبارات الداعية إلى اللامركزية :

ولكن هل يفهم مما تقدم أن اللامركزية لا يمكن أن تتحقق بالدول النامية؟ ليس هذا هو المقصود بالطبع . بيد أن هناك ثمة حقيقة هامة ، وهي أن



المركزية هي المرحلة الأولى . ولسنا بحاجة لأن نؤكد بأن المنطق يفرض وجود المركزية أولاً ، إذ لا نستطيع الوصول الى اللامركزية الا بعد تطبيق المركزية .

فاذا سلمنا بأن تحقيق اللامركزية يعد خطوة تالية لقيام المركزية . فانه توجد عدة اعتبارات هامة يلزم توفرها لكي يتم هذا بنجاح . وفي مقدمة هذه الاعتبارات ما يلي :

١ - أن يتوافر الاستقرار الحكومي . فالحكومة غير المستقرة ، أو المهددة في أمنها ، أو التي لا تحظى بتأييد المواطنين ليست في موقف يسمح لها بالبدء في تطبيق اللامركزية .

٢ - وجود دستور قائم ومطبق ومحترم . فالدستور هو الذي يحدد شكل الحكم وطبيعة العلاقات بين الهيئات والأجهزة المختلفة واختصاصاتها وسلطاتها .

٣ - سيادة القانون والنظام . إذ لا يمكن عملياً تنفيذ اللامركزية إلا اذا كانت القوانين منفذة على الكافة ، مع الالتزام العام بالنظام .

٤ - أن تكون الخدمات الحكومية الضرورية قائمة ومدعمة . وأن تكون الرقابة المفروضة عليها محكمة .

٥ - أن تكون هذه الخدمات قد استوفت الأعداد الضرورية من العاملين القادرين على التخطيط والتنفيذ لأنفسهم ، وأن يتوفر القادة الممتازون على المستوى المحلي الذين باستطاعتهم تصريف الأمور التي كانت كانت تصرف مركزياً .

٦ - أن تكون هناك خطة قومية شاملة موجهة نحو النهوض بالمجتمع ، وأن تكون هذه الخطة منفذة ومنطلقة نحو أغراضها . فالبدء باللامركزية قبل ذلك قد يؤثر على التخطيط القومي الشامل .

٧ - أن تكون خطط اللامركزية قد درست تماماً . وأن يتوفر الاستعداد الكافي للاستمرار في اللامركزية مستقبلاً .

٨ - أن تكون علاقات الدولة على المستوى الدولي مستقرة .

## مزايا اللامركزية :

### ١ - الناحية الادارية :

اللامركزية فى واقعها محاولة لجعل الخدمات الحكومية أكثر كفاية وفاعلية وذلك عن طريق :

(١) اعفاء الحكومة المركزية من الضغط الزائد عليها ، ذلك الضغط الذى يتمثل فى طلبات الجماهير ورغباتها • وبالتالي احوالة مصالح الجماهير ومشكلاتها الى المناطق التى ينبع منها الضغط لى تجيب ما يمكن اجابته منها •

(ب) السرعة والمرونة فى البت فى الأعمال وحل المشكلات • وتلافى الخطأ أو تداركه ، وزيادة فعالية الاشراف والرقابة والسيطرة • فالادارة من العاصمة أشبه بمحاولة ضبط أداء جهاز تليفزيون من بعد بمفك طولاه عشرات الكيلومترات •

(ج) توفير المعلومات لدى الرؤساء بالمستويات اللامركزية مما يجعل القرارات على المستوى اللامركزى مؤسسية على المعلومات المتكاملة الصحيحة ، ومتسقة مع الواقع والموقف •

(د) سهولة عملية الاتصالات وفعاليتها ، حيث تتم الاتصالات مباشرة دون تعقيدات روتينية ، ودون أن تفقد فاعليتها خلال مرورها بالمستويات المتعددة •

(هـ) امكان التنسيق بين مختلف الخدمات الميدانية ( مثل الصحة والاسكان والتعليم والشئون الاجتماعية ) فى اطار اللامركزية على مستوى المدينة أو المحافظة •

(و) اعفاء القيادة من القلق المستمر على الطرق والأساليب المتبعة وجعلها تهتم بالنتائج • وبالتالي تقييم الأشخاص - كالمحافظين - على اساس الانجازات التى حققوها لا بحسب مدى تطبيقهم لاجراءات العمل •

(ز) تنمية القدرات والمهارات القيادية ، بأتاحة الفرصة للتدريب على تحمل المسئولية ، والاعداد لمقوى المناصب القيادية •

## ٢ - الناحية السياسية :

- (أ) المشروعات التي تنفذ لامركزيا تزيل فكرة الإدارة بواسطة المستعمر .  
كما تزيل فكرة الحكومة المركزية .
- (ب) تمكن اللامركزية من توسيع نطاق ممارسة الديمقراطية . حيث يشترك أهالي الاقليم في دراسة مشكلاته وإيجاد طرق لحلها ، وبالتالي يشتركون في حكم أنفسهم بأنفسهم .
- (ج) تصدر القرارات محليا وفقا لمصالح الاقليم .

## ٣ - الناحية الاجتماعية :

تساعد اللامركزية على تنمية الشعور بالمسؤولية الاجتماعية والقومية ، وذلك عن طريق :

- (أ) ادراك المواطن لمسئوليته المتصلة بحل المشكلات المحلية وتحمل بعض الأعباء في هذا الصدد .
- (ب) اسهام المواطن في تنفيذ المشروعات المحلية وما يصاحب ذلك من تنمية رغبته في المحافظة عليها وصيانتها احساسا منه بانها من صنعته .

## ٤ - الناحية الانسانية :

- (أ) شعور العاملين بالأهمية النابع من تحمل مسؤولية البت وممارسة حرية التصريف .
- (ب) الشعور بالرضا المستمد من السلطة المخولة للرؤساء اللامركزيين .

## نقاط الضعف في اللامركزية :

الى جانب المزايا التي قدمنا عددا منها ، توجد بضعة نقاط ضعف في اللامركزية ، منها :

- ١ - ان جوهر اللامركزية هو منح السلطات حرية اتخاذ القرارات

المتعلقة بنشاطها في الحدود التي لا تتعارض مع وحدة التنظيم العام . على أن هذه الحرية يلزم أن يقابلها نوع من الرقابة المركزية الفعالة حتى لا تتعدم وحدة القيادة . ومن ناحية أخرى يجب الحذر من الرقابة المركزية المحكمة الجامدة لأنها تحد من حرية التصرف .

٢ - بينما تسهل اللامركزية الاتصالات على المستوى المحلي . فالملاحظ أن الاتصالات بين الوزارات وفروعها بالأقاليم تكون أكثر صعوبة حيث تصبح فرص الاتصالات الشخصية ضئيلة . وينتج عن مشكلات الاتصال بين الوزارة وفروعها بالأقاليم أن تتعرض وحدة السلطة للضعف .

٣ - زيادة الأعباء المالية بسبب تكرار الخدمات الاستشارية والمساعدة كالشئون القانونية والشئون الإدارية على المستوى المحلي . فإذا كان في وسع خمسة أشخاص إدارة شئون ١٠٠٠ شخص مركزي ، فقد نحتاج لاضعافهم لإدارة نفس العدد على أساس لامركزي .

٤ - النقص في الفنيين والمتخصصين . إلى جانب ضعف مستوى الموجودين منهم على المستوى المحلي ، وحرمان المحليات من الخدمة المركزية الفنية .

٥ - اللامركزية فيها اضعاف للسلطة المركزية . وقد تحيد عن الأهداف أو الخطة العامة ، كما قد تتخلف عن تنفيذ السياسة العامة .

٦ - تؤدي اللامركزية إلى اضعاف التنسيق على النطاق القومي .

٧ - الميل إلى تنفيذ المشروعات البراقة بغرض الدعاية للمحليات .

وعلى الرغم من نقاط الضعف هذه ، فإن الاتجاه نحو اللامركزية مازال مستمراً ، وإذا كنا قد سلمنا بأن اللامركزية هي نقل نقطة اتخاذ القرارات إلى مستوى أقل . فإن التحول نحو اللامركزية يمثل إحدى النتائج الهامة للجهود المبذولة لتطويع المنظمات لاحتياجات التغيير الهائل الذي يأخذ مكانه في كل مجال (١) .

---

(١) يبدو الاتجاه نحو اللامركزية واضحاً من خلال قرارات إعادة التنظيم التي أصدرتها الحكومة في جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧٩ ، وخاصة فيما يتعلق فيها بقانون الحكم المحلي الجديد ، واختصاصات وسلطات المحافظين .

## اللجان

تمثل اللجان أحد الظواهر الادارية السائدة بالمنظمات . وقد ظهرت كأحد النتائج الهامة للمحاولات التي يبذلها التنظيم للتواءم مع ظروف التغيير السريع ومع البيئة المتغيرة من حوله . وتنتشر اللجان الآن على كل المستويات بالبناء التنظيمي الحكومي ممتدة من رئاسة الوزارة الى قاعدة الهرم التنفيذي . وقد عزز هذا الاتجاه الاعتراف بها رسميا كجزء من البناء التنظيمي في عدد متزايد من المنظمات .

وبالرغم من عمومية هذه الظاهرة ، فإن الآراء بصدد جدوى اللجان وفعاليتها متضاربة ، وخاصة فيما يتعلق باللجان الاستشارية لا التنفيذية . ويوجد رأى يقول ان افضل وسيلة لعدم مواجهة مشكل أو لتمييع موضوع هي إحالته الى لجنة . ورأى آخر يقول ان افضل لجنة هي اللجنة التي من شخص واحد .

بمعنى أنه من الأفضل أن نعهد بالمهام الى شخص مسئول يتخذ بصدد ما يتطلبه الموقف من قرارات .

ومع ذلك فللجان أهميتها التي لا يمكن اغفالها . فالحاجة الى العمل عن طريق اللجان تبدو ملحة حينما تثور مشكلات لها أكثر من جانب وتدعو الى تبادل الرأي ، أو اسهام الفنيين والمتخصصين ، حيث يتوفر للجان وقت وخبرة أكثر . وهذا هو الحال في بعض الوزارات الفنية مثل وزارة الصحة ووزارة الاسكان . اذ في العادة يطلب من اللجان الاسهام بالرأى الاستشاري في الأعمال والمشكلات الفنية .

وثمة بضعة ملحوظات خاصة باللجان نعرضها هنا :

١ - تظهر اللجان عادة بالمستويات العليا للتنظيم . وربما كان هذا بسبب شعور المديرين بالمسئولية ، حتى ولو كان عملهم داخل لجنة المسئوليات فيها غير محددة . وربما لأن الأعمال بالمستويات العليا تتصف بالتجديد وتخرج عن الاطار المحكم للبرامج التنفيذية .

٢ - وجود اللجان بالمنظمة يعنى الحاجة الى العمل الجماعي الذي يكون حاصله أكثر من مجموع الأعمال التي يؤديها كل فرد بالمنظمة .

٣ - العمل عن طريق اللجان يعنى المشاركة فى المسئوليات ، وذلك بالرغم من الصعوبات التى تتصل برقابة المسئوليات المشتركة .

٤ - يقتصر عمل معظم اللجان على المهام الاستشارية التنفيذية . ويلاحظ عادة ضعف اللجان التنفيذية .

وحتى تحقق اللجان اهدافها يلزم مراعاة ما يأتى :

١ - ان تكون مهمة اللجنة محددة بوضوح ، وفى حدود اختصاصها .

٢ - ان يختار أعضاء اللجنة من الأشخاص الذى يمكنهم الاسهام فى تحقيق الهدف الذى شكلت من أجله . وأن يكون لديهم الوقت الكافى للعمل باللجنة .

٣ - تحديد مدة معينة لالانتهاء من عمل اللجنة . وتلتزم اللجنة بتقديم تقرير عن أعمالها فور الانتهاء من ذلك .

٤ - متابعة أعمال اللجنة أولا بأول ، ومنحها قوة الدفع الضرورية التى يتطلبها الموقف .

٥ - ان يطلب من اللجنة تقديم توصياتها أو نتائج الدراسة التى تقوم بها فور الانتهاء من مهمتها الى قيادة بيدها السلطة الكافية لوضع ما يعتمد من توصيات موضع التنفيذ .

٦ - رأى اللجنة يجب ان يكون واضحا ، وحاسما ، بمعنى ألا تكون قراراتها مجرد مسكنات وليست علاجا ناجعا .

٧ - يجب أن تدرس توصيات اللجنة ، وتنفذ فى الوقت المناسب .

٨ - يكون تقييم عمل الأعضاء فى اللجنة عن طريق تقدير مدى فاعلية الاسهام بالنسبة لهدف اللجنة ، لا مدى اتفاق ما يقال مع رأى شخص أو معارضته لهذا الرأى .

## الفصل الثالث

# القيادة

ان جميع الظواهر ، فى مجتمعنا وفى غيره من مجتمعات العالم تدل بوضوح على أن عالمنا الحاضر أصبح عالم منظمات ، حكومية كانت أو أهلية ، سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو حضارية أو ما إليها .

هذه المنظمات أصبحت تقرر نوع المجتمع الذى نعيش فيه ونوع الحياة فى هذا المجتمع (١) . وفى تقديرنا أن القائمين بإدارة هذه المنظمات وقياداتها هم الذين يكتبون تاريخها ويقررون حاضرها ومستقبلها ، ويحددون مستوى الاداء ونوع الانتاج بها . ومن هنا أصبحت مسئولية القادة فى وقتنا الحاضر على أعظم وأكبر درجة من الأهمية والخطورة .

---

(١) للمزيد من القراءة فى هذا المعنى - انظر :

William White: The Organization Man. (Garden City, New York :

Doubledy Anchor Books, 1976).

ومن نتائج التغيير الاجتماعى المستمر عدم استقرار العلاقات والمنظمات . وهذا يجعل القادة فى فكر وعمل دائم من أجل تحقيق الكفاية الادارية من طريق عمليات اعادة التنظيم والتدريب والسعى لاستخراج أحدث الطرق والوسائل التى تظهر فى مجالات الادارة . ويزيد من صعوبة مهام القيادة ارتقاء مستوى التعليم والثقافة الذى يستمتع به العاملون حالياً بالمنظمات المختلفة ، وضرورة العمل على الاستجابة لمطالب الجماهير والجماعات الضاغطة والاعتماد على قدرات الخلق والتطوير لامكان توفير مستوى مناسب من الحيوية والازدهار لهذه المنظمات .

ومن ناحية أخرى اتسع نطاق السلطة التى يمارسها القادة واصبحت هذه الظاهرة احدى حقائق العصر الذى نعيش فيه . فالقادة الآن يتولون أمر مشروعات يصل حجم الاتفاق عليها فى كثير من الأحيان الى بضعة ملايين وهم الذين يقررون مصائر الأمور ، ويخططون للحاضر والمستقبل ، وعلى قدر نجاح منظماتهم يتوقف نجاح غيرها من المنظمات نتيجة الارتباط الوثيق بين الخطط المختلفة وبين النتائج المترتبة عليها . ومن ثم فالقادة مسئولون عن مدى النجاح الذى يحققه المجتمع ، وعن تحقيق الأهداف فى جميع الميادين الداخلية والخارجية ، وهم بذلك شركاء متضامنون فى القيادة السياسية .

والقادة فى المجتمعات النامية يعبرون عن الأهداف الجديدة ، ويصورون حقيقتها لمراءوسيههم ، وعليهم عبء تحديد وتحقيق الأهداف . وهكذا أصبح للقيادة شأنها فى حياة المنظمات ليس فقط من حيث أهميتها فى اختيار الأهداف وفى تنميتها وفى تكتيل ولاء الجماعة حولها ، وفى تحقيقها للأمال والتطلعات والأمانى التى تجيش بها صدور أفراد الجماعة ، ومن هنا ينظر الى القائد على أنه بناء للمنظمة وليس فقط قائدا لها (١) .

(١) على بدران : ، المنظمة وقيادتها الادارية ، ( القاهرة : مؤتمر التنمية الادارية الأول . معهد الادارة العامة / المعهد القومى للادارة العليا ، وثيقة ٤/٦ . ١٩٦٣ ) ص ٤ .



## أهمية دور القادة

ان أكثر النظم تطورا أو كفاية لا يساوى أكثر مما يتوفر له من الرجال .  
ذلك ان أهم العوامل الاستراتيجية فى حفز التعاون البشرى هو قدرة القائد .

وهذا يعنى ان مستقبل الحضارة فى المجتمع تتركز مسئوليته الآن فى  
أيدي جماعة القادة فى شتى القطاعات الوظيفية والمهنية . وأن عمل القائد  
أصبح يتطلب المروءة المستمرة بين أهداف المنظمة وأهداف المجتمع ، وبين  
بيئة المنظمة والبيئة الاجتماعية الكبرى التى تضمها .

وقد أدى كبر المنظمات واتساع حجمها فى العصر الحديث الى جعل  
القائد مسئولا عن الاهتمام بالعلاقات الانسانية ، وعن تنمية عملية الاتصال  
بأكبر عدد ممكن من العاملين لتبقى هذه العملية مستمرة وتؤدي أغراضها .  
كما أدى التخصص والتحول الى التكنوقراطية الى ضرورة اكتساب القائد  
للمهارات العلمية والفنية التى تمكنه من قيادة العاملين فى فروع التخصص  
المختلفة ، وفهمهم والتأثير عليهم والتنسيق بينهم . وكان من نتائج الحاجة  
الى العاملين المتخصصين بجانب القادة أن تحولت العملية القيادية من أن  
تكون مجرد أمر ونهى الى استغلال الجهود وتضافرها وتفويض مزيد من  
السلطات للفنيين والمتخصصين .

هذا الدور الحيوى للقيادة الادارية له أهميته الخاصة فى مجتمعات  
الدول النامية التى تتشابه ظروفها معنا - للأسباب الآتية (١) :

١ - أنه خلال مرحلة الانتقال التى تمر بها ، نجد أن عملية التخلص  
من الماضى تولد اتجاهات معينة لدى الجماهير ، وهذه الاتجاهات تجعل  
الجماهير أكثر استعدادا لقبول دور القادة الذين يساعدون على النهوض  
بالمجتمع ودفعه الى الأمام ، وتخليصه من مظاهر السيطرة والتحكم . ومن  
ثم تجد عادات الطاعة التقليدية لدى الجماهير نفسها حرة طليقة باحثة عن  
ارتباط جديد ، هذا الارتباط يتحقق وثيقا مع القيادات الجديدة التحررية فى  
المجتمع .

---

(١) عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية . المرجع السابق ،

٢ - أن الحكومة الآن هي العامل الأول فى أحداث التغيير الاجتماعى فى مجتمعات تتميز بوجود أعداد كبيرة من سكانها يقاومون هذا التغيير لاتجاهاتهم المحافظة . والحكومة فى التزامها بهذا الدور لا تؤديه لاعتبارات مذهبية بقدر احساسها بأن لديها حاجة ملحة لذلك ، والواقع أن القسادة السياسيين والاداريين فى الحكومة هم الذين يقودون معارك التنمية والتطوير ولهم السبق فى تطويع عادات وتقاليد عفى عليها الزمن لمتطلبات الحياة الاقتصادية والاجتماعية الحديثة (١) .

٣ - أن النجاح أو الاخفاق فى ادارة التنمية يرتبط به الى حد كبير النجاح أو الاخفاق فى تحديد الأهداف العامة للدولة ، ومن ثم فان نتائج العمل الحكومى فى المجتمعات النامية لا تتصل بسمعة المنظمة أو الجهاز الحكومى وحده وانما يمتد أثرها الى النظام القائم بأسره .

٤ - أن خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية ترتبط ببعضها البعض ارتباطا وثيقا ، وأى توقف أو اخفاق فى احداها يؤثر بالضرورة على غيرها ، وقد يعرقل خطة التنمية أو يحول بينها وبين تحقيق أهدافها وفقا للبرنامج الزمنى المحدد .

٥ - أن هذه الخطط والبرامج تحوى مشروعات ضخمة حجم الانفاق فيها يصل فى بعض الأحيان الى مئات الملايين من الجنيهات . ولذلك فان الخسائر التى تترتب على سوء الادارة أو اخفاقها تكون فادحة وذات تأثير بالغ على الاقتصاد القومى .

٦ - أن الدول الأخرى - بمجتمعات افريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية - ترقب عن كثب تجربتنا وجهودنا ، وفرص النجاح أو الاخفاق التى تصادفنا خلال مرحلة التنمية ، والنتائج التى نحصل عليها ، تعنى الكثير بالنسبة لهذه الدول وتفيد فى تعزيز ايمانها بإمكان تطوير أحوالها فى هذا الاتجاه وتنفيذ خطط التنمية القومية لديها وتحقيق أهدافها .

---

1. Eugene Black : The Diplomacy of Economic Development (Cambridge, Massachussettes : Harvard University Press, 1960). p. 12.

وازاء الاعتبارات السابقة تبدو مهمة اختيار القادة خلال مرحلة التنمية باللغة الاهمية لما لها من عظيم الأثر فى حياة المجتمع وتطوره . فقيادة عمليات التنمية يكون لها اهتمامات معينة تختلف عنها فى الظروف العادية ، اذ ان التنمية تتطلب التركيز الكامل على تحقيق الاهداف ، بمعنى التركيز على الغاية لا الوسيلة ، والاهتمام بالحصول على النتائج دون ضياع الجهود أو تشتيتها فى بحث ودراسة الوسائل .

وهذا يتطلب بالضرورة الاتجاه نحو اختيار القادة الذين يكافحون دائما حتى لاتطفى الوسائل على الهدف ، وحتى لا تصبح المنظمة هدفا وغاية فى ذاتها ، والذين يستطيعون تحمل جميع المخاطر المتصلة بالعملية الادارية ، هذه المخاطر قد تتعلق باتخاذ القرارات الصعبة أو المصيرية أو بترك التقيد بحرفية القوانين واللوائح ، أو بالتنظيم الرسمى ، أو بالتعليمات المالية أو ما إليها . فمن أجل النجاح فى تحقيق الهدف تصبح مثل هذه المخاطر متغيرات مقبولة بحكم الظروف المعاصرة (١) .

وقد تأكد الفكر الادارى واستقر على ان السلوك الادارى هو السلوك الجماعى ، ومن هنا يكون لقيادة المنظمة أعمق الأثر فى مدى ارتباطها بالهدف وتحركها فى اتجاهه ونجاحه فى تحقيقه . وفى الواقع ان القيادة الاداريين ، بالدول النامية بصفة خاصة ، عليهم التزام أخلاقى ووطنى لا يقل أهمية عن التزامهم الوظيفى أو المهنى . فعلى أكتافهم تتركز مسئولية الخروج بالمجتمع من اطار الحلقة الشريرة للفاقة والمرض والجهل ، والنجاح فى هذا الصدد هو نجاح فى قيادة المجتمع نحو آفاق التقدم والازدهار .

ان معظم الدول النامية أصبحت تدرك هذه الحقيقة . وتبذل جهود فى كثير من الدول - عن ادراك ووعى - لترشيد عملية اختيار القادة ، وتنظيم برامج التنمية الادارية والقيادية لهم . وتقف القيادة السياسية بتلك الدول خلف معظم هذه الجهود ، لضمان نجاحها واستمرارها .

---

(١) من الأمثلة البارزة فى هذا الصدد ادارة قناة السويس عقب تأميمها ، وإدارة مشروع السد العالى ، وحزب أكتوبر ١٩٧٣ .

## ماهية القيادة

قبل الخوض فى ماهية القيادة ، نرى من المناسب أن نعرض لبعض التعاريف السائدة فى هذا المجال .

تعرف ادارة الخدمة المدنية بالولايات المتحدة القيادة بأنها :

« تختص بالتأثير الفعال على نشاط الجماعة ، وتوجيهها نحو الهدف والسعى لبلوغ هذا الهدف » (١) .

وتعرفها مدرسة المشاة بأنها :

« فن التأثير فى الأشخاص وتوجيههم بطريقة معينة يتسنى معها كسب طاعتهم واحترامهم وولائهم وتعاونهم فى سبيل الوصول الى هدف معين » (٢) . ويعرفها كل من "Pfiffner and Presthus" بأنها :

« فن التنسيق بين الأفراد والجماعات وشحنهم لبلوغ غاية منشودة » (٣) .

وعلى الرغم من هذه التعاريف المحددة فمفهوم القيادة ليس سهل التحديد ، وقد اختلف معناه على مر التاريخ . فقديمًا كان أى منصب مرموق كافيا لأن يضفى على صاحبه صفة القائد . وقد أدى هذا الاختلاف فى تحديد ما يرمز اليه اصطلاح « القيادة » وفى تعريفها الى العديد من الدراسات فى ميدان العلوم الاجتماعية التى تحاول أن تختبر وتتفهم طبيعة القيادة ووظيفتها . ويميل علماء النفس بصفة عامة الى الاعتقاد بأنه لا توجد أنماط معينة من القيادة أو الصفات القيادية العامة . بينما اقترح علماء الاجتماع أنواعا معينة من القيادة ترتبط بمواقف معينة . وان كانوا فى الواقع متفقين مع علماء النفس من حيث أن القيادات تختلف باختلاف البناء الاجتماعى (٤) .

1. United States Civil Service Commission "Leadership and Supervision", Personnel Management Series 9, 1965. p. 47.
2. United States Army Infantry School, Command and Military Leadership Hand Book, (Fort Benning, Georgia : No. 2099), p. 12.
3. John Pfiffner and Robert Presthus, Op. Cit.
4. Ibid, p. 92.

وقد توصلت الدراسات التي أجريت على الجماعات ، مع الاستعانة بطريقة التحليل النفسي الى وجود بعض عناصر عامة للقيادة . فالقائد في حاجة لأن يتمتع بمرونة ثقافية تمكنه من تنسيق العمل بنجاح بين افراد الجماعة المختلفين ممن تؤدي مصالحهم المتعارضة عادة الى ميل انفصالية قوية . والقائد مسئول عن تحديد بؤرة واضحة يتركز حولها نشاط الجماعة . وهذا لا يتطلب فقط حساسية غير عادية نظرا لطبيعة الاختلاف الموجود بين الأشخاص في التفكير ، وانما يتطلب أيضا القدرة على ايجاد تفاهم يحقق ترابط الجماعة وتماسكها . فدور القائد اذا يدعوه لأن يعمل كمنسق ومخطط وممثل للجماعة .

ويعرض فرويد وجهة نظر أخرى بصدد العلاقة بين القائد والجماعة فهو يرى أن هذه العلاقة ما هي الا امتداد لموقف رب الأسرة . ومن ثم فان القائد يبدو خليفة لشخصية الأب التي تتكون لدى الأفراد خلال سنوات تكوينهم الأولى . وقد يؤيد هذه النظرية ما نراه في بعض المجتمعات حيث يطلق على القائد اسم الأب أو الوالد (١) .

وعلى هذا الأساس فان وضع القائد يتطلب نوعا معيناً من العلاقة بينه وبين أفراد الجماعة ، الى جانب نوع معين من السلوك الفردي مرتبط بوظائف ذات صلة بنشاط الجماعة ككل . ويلاحظ أنه في بعض الجماعات يظهر القائد تلقائياً . وفي المجتمعات التي تتصف بالاستقرار والتنظيم الرسمي يعهد الى القادة بمناصب معينة ويزودون بتعليمات تتعلق بعملهم وواجباتهم ومسئولياتهم ، والامتيازات التي يحصلون عليها وعلاقتهم بباقي أجزاء التنظيم .

الا أنه على الرغم من نوع الجماعة وطبيعة تكوينها توجد حقيقة هامة : هي أنه لا يتصور بحال وجود قائد بدون أتباع ، ولا محل للقائد ما لم يكن هناك هدف محدد وغاية يسعى لتحقيقها . وتأسيساً على هذا ، فان دراسة القيادة كظاهرة اجتماعية وسيكولوجية تأخذ بالضرورة في اعتبارها العلاقة المتبادلة بين القائد وباقي أعضاء الجماعة في ظل وجود هدف تسعى

---

(١) يطلق مثلاً على الضباط بالجيش الاندونيسى اسم "Bakab" أي الأب .

الجماعة الى تحقيقه . هذا الهدف فى واقعه هو نقطة الالتقاء الهامة بين القائد والجماعة .

والى جانب ما تقدم يرى جب "Gibb" أن الاعتبارات الآتية ضرورية لتحديد القيادة بمفهومها السليم الواقعى (١) :

#### ١ - القيادة ترتبط بموقف معين .

(١) وهذا يحتم توافر موقف معين قبل ظهور العلاقة القيادية . ذلك لأن هذه العلاقة لا يمكن أن تكون مجردة أو فى فراغ .

(ب) ويلاحظ أن العوامل المتداخلة فى الموقف تحدد أى سجايا يمكن أن تعزز مكانة القائد .

٢ - لابد أن تثبت قدرة القائد على الاسهام فى تقدم الجماعة فى الاتجاه المرغوب . وهو بذلك مطالب بالاشتراك فى أهداف الجماعة وفى عضويتها .

٣ - أن القائد يستطيع أن يعمل من طريق التفاعل الاجتماعى مع أتباعه .

ان القيادة فى مواقفها المتعددة تعبر عن نمط معين من العلاقة بين القائد والجماعة يؤدى الى حملها على العمل كفريق متعاون منسجم ، بما فى ذلك من توجيه لأقصى جهودهم الى هدف محدد ينبغى تحقيقه ، مع التوفيق بين مصالح العاملين وهدف الجماعة .

واقع القيادة وجوهرها اذا هو تلك القدرة التى يستأثر بها القائد فى التأثير على الآخرين وتوجيههم بطريقة معينة يتسنى معها كسب طاعتهم واحترامهم وولائهم ، وشحذ هممهم وخلق تعاون بينهم فى سبيل تحقيق هدف بذاته . والقيادة فى اطار هذا المفهوم تعنى نمطا معيناً من السلوك البشرى للقائد بالنسبة للأدوار التى يؤديها العاملون معه ، وتعنى أيضاً نوعاً معيناً من العلاقة بينه وبينهم كجماعة متكاملة ، وكأفراد يختلفون فى المزاج وفى المشاعر وفى الاتجاهات وفى الدوافع وفى المشكلات .

1. C.A. Gibb, "The Principles and Traits of Leadership, (Journal of Abnormal and Social Psychology, Vo. 42 1977), pp. 267-284.

وقد اظهرت البحوث والدراسات العلمية فى هذا المجال أن أحدا منا لا يولد وقد خط على جبينه أنه قائد ناجح أو أنه لا يصلح للقيادة . حقيقة أن هناك عددا من الصفات والعوامل الشخصية التى تساعد المرء فى دوره القيادى مثل الذكاء وقوة الشخصية واللباقة وسعة الأفق والطموح ، الا أن جانبنا هاما من السلوك القيادى مكتسب . فالناس يدرّبون على القيادة ، ويتعلمون أصولها وأساليبها ويكتسبون خبراتها ، وتنمو فيهم المهارات القيادية ، ليتحقق لهم مستوى أعلى من الكفاية والنجاح فى مستقبل حياتهم .

ولهذا فالقادة الاداريون الآن مطالبون بأن يوسعوا مداركهم من طريق الامام بالعلوم والتخصصات المتعلقة بأدائهم لدورهم فى العملية الادارية . فالمشكلات التى تواجههم فى العصر الحديث لم تعد من العمومية أو السطحية مثلما كانت منذ ٣٠ عاما . وانما امتدت الى ميادين جديدة تقتصل بعلوم الاحصاء ونظم المعلومات والسياسة والتخطيط ، وعلم النفس ، والعلوم الاجتماعية والانسانية وخاصة ما يتعلق منها بميدان الادارة كالاقتبارات الانسانية ، والاتصالات ، والسلطة .

### القيادة والرياسة :

يختلط الأمر فى كثير من الأحيان على الدارس فلا يفرق بين القيادة والرياسة على الرغم من تباينها وتميز كل منهما عن الأخرى . ومرد ذلك الخلط أن المناصب القيادية والرياسية تشترك فى بعض الخواص الهامة . فكلاهما يتطلب مركزا أعلى من مجرد عضوية الجماعة ، وهما يعنيان بالنسبة للأشخاص الذين يشغلون مناصب القيادة أو الرياسة سلطة أبعد من سلطة باقى أعضاء الجماعة ، الى جانب أنهما يقترنان عادة بدخول مادى اكبر .

ومع قبول مثل هذه الفروض ، فان تبيين الفرق بين القيادة والرياسة ليس مسألة معقدة . فالقيادة تنبع تلقائيا من الجماعة ، بينما الرياسة مفروضة عليها وفق الأوضاع التنظيمية القائمة ، واستمرارها رهن بنظام ووضع رسمى محدد يقر سلطة الرئيس الرسمية ، وهى تمثل تركيز السلطة وتجمعها فى فرد واحد ، بينه وبين باقى أعضاء الجماعة مسافة رسمية وتقليدية . ويمثل كبار الموظفين بالحكومة والضباط عادة أنواعا من الرياسات

التي تفرض من أعلى ويقرها الوضع التنظيمي الرسمي الذي لاسلطان لأعضاء الجماعة عليه .

والرئيس في إطار هذا المفهوم شخص يختص بالإشراف على أداء العمل وفقا للتعليمات الموضوعة . وفي حدود المستويات المقررة ، مع التدخل لحل المشكلات التي تظهر في حدود اختصاصه أولا بأول وعلاقة الرئيس بالجماعة إذا تقوم على أساس الاختصاصات والمسئولية المنوطة به والسلطة الرسمية المقررة التي يمارسها ، وله في هذا حق إصدار الأوامر وعلى الرؤوسين تنفيذها ، فإذا امتنعوا أو قصروا ترتب على ذلك مساءلتهم .

أما القائد ، بالمفهوم الذي أوضحناه سلفا ، فهو يستمد سلطته الفعلية من قدرته على التأثير في سلوك الآخرين بالطريقة التي تمكنه من الحصول على طاعتهم له واستجابتهم معه . وفي إطار هذا المفهوم يخلع أفراد الجماعة على القائد سلطته تلقائيا .

لذلك فإن الطاعة في العلاقة القيادية أساسها تقبل الجماعة للقائد ، وهي بذلك تسبغ عليه طاعتها . بينما الطاعة في العلاقة الرئاسية مفروضة من الرئيس على الآخرين بحكم وضعه الرسمي . وعادة ما يعمل القائد على مستوى أعلى من مستوى الرئيس ، وعمله يتعلق أساسا بالتخطيط وتنفيذ السياسة العامة ، وحسم المشكلات المتعلقة بكيان البرامج أو الخدمات . وهذا يتطلب مسئوليته العامة عن تعبئة جميع القوى بالمنظمة وتحقيق التناسق التام بينها للوصول إلى الهدف .

وبينما الرياسة في ممارستها قد تلتقى بالقيادة ، إلا أن كل رئيس ليس بالضرورة قائدا . وإن كان هذا لا ينفي أن كثيرا من الرؤساء يؤدون أدوارهم ويستعملون سلطاتهم بطريقة قيادية ، وينجحون في التحلى بهذه الصفة . بينما يخفق كثيرون غيرهم في ذلك لأنهم يخلطون بين مستواهم الوظيفي وبين العملية القيادية . إذ يعتقدون خطأ أن المنصب في ذاته مدخل للقيادة ثم يتوقعون بالتالي أن تنمو في رؤسهم مشاعر التابعين .

وتتميز القيادة بالتبعية ، إذ لا يتصور وجود قائد بدون اتباع ، أو تجمع تابعين دون قائد يوجههم نحو الهدف المرموق ، والرابطة هنا بين القائد والتابعين تنبثق من أفراد الجماعة في عملية تلقائية واختيارية في تكوينها



واستمرارها . وبدون ظاهرة التبعية لا تكون هناك قيادة ، على الرغم من تصور وجود الطاعة . وهكذا نجد أن مصدر السلطة فى الجماعة عامل هام فى التفرقة بين الرئاسة والقيادة . حيث تكون السلطة فى الأولى مستمدة من المنصب ومن الوضع الرسمى بما يكسبه للفرد من حقوق وواجبات وبما يضيفه عليه من هالة ومكانة ، وبما يقرره من دور رسمى يلعبه الفرد فى حياة المنظمة .

أما مصدر السلطة فى القيادة فهى الجماعة نفسها . بمعنى أن تفاعل القائد مع جماعته يولد فيها الرغبة فى تبعيته ، والسير معه طواعية فى الطريق الذى يقودهم فيه لما يجدونه فى القائد من تجسيد لآمالهم ومثلهم وتعبير عن أمانيتهم وحاجاتهم المختلفة . القيادة اذا فيها تأثير متبادل بين القائد والجماعة ، وان كانت درجة وطبيعة هذا التأثير مسألة نسبية . فبينما يكون تأثير القائد مختلفا من فرد لآخر . نجد أن تأثير الأفراد على القائد يختلف أيضا بدرجات متفاوتة .

واختلاف مصدر السلطة فى القيادة والرياسة ، له نتائج حاسمة فى الحصول على الطاعة ، وبالتالي فى الادارة . فبينما نجد العاملين يمتنعون عن تنفيذ امر رسمى بأداء عمل يعرض حياتهم للخطر كالدخول فى مبنى ينهار لانقاذ الضحايا ، نجدهم يسارعون الى ذلك اقتداء بقائدهم الذى أخذ المبادرة فى اقتحام المكان .

وتدل البحوث والدراسات العلمية التى أجريت فى هذا المجال على وجود اختلاف كبير بين الرياسة المفروضة على الجماعة وبين القيادة التى تقبلها الجماعة . وهناك فرق واضح بين شغل المنصب القيادى وبين ممارسة القيادة الفعلية . وهذا يعنى أن شغل الشخص للمنصب القيادى ليس فى ذاته العامل الهام فى ممارسته القيادة الحقة للجماعة ، فقد تتركز القيادة فى شخص غيره فى منصب دون منصبه ، ويكون باستطاعة هذا الأخير أن يؤثر فى سلوك العاملين ويحصل على طاعتهم فيما يخفق فيه شاغل المنصب الأعلى (١) .

---

(١) الحياة العملية مليئة بأمثلة كثيرة فى هذا الصدد . من بينها نجاح أحد المديرين فى اقناع عمال أحد المصانع المضربين عن العمل بالعودة الى مباشرة مهامهم ، فى حين اخفق رئيس مجلس ادارة المصنع فى ذلك .

ومن الأمثلة فى هذا الصدد الدراسات التى أجريت بالجيش الأمريكى .  
فقد تبين أن الافتقار الى العلاقة القيادية الحقة بين الضباط والجنود فى  
الولايات المتحدة الأمريكية خلال الحرب العالمية الثانية قد أدى الى مختلف  
انواع مشاعر القلق والمشكلات بين الفريقين . مما استدعى القيام بدراسة  
علمية للموقف . وقد جاءت نتائج هذه الدراسة داعية الى ضرورة الاهتمام  
بتنمية علاقات قيادية داخل وحدات الجيش ، ذلك لأنه فى المنظمات المتعمدة  
على السلطة "Authoritarian" ، مثل الجيش والشرطة ، حيث تمر  
السلطة والمسئولية فى سلسلة القيادة النابعة من أعلى الى أسفل وحيث  
تتوافر قواعد وأوامر رسمية محددة مرعية وواجبة التنفيذ عند كل مستوى ،  
تصبح المؤهلات القيادية عوامل على أكبر درجة من الأهمية لنجاح أو فشل  
التنظيم (١) ، .

#### ارتباط القيادة بموقف معين :

ان تأثير القائد فى الجماعة يرتبط دوماً بموقف معين يؤثر فيه القائد  
ويتأثر به ويتفاعل فيه مع الجماعة فيتفاهمون ويتجاوبون . ومن صميم  
الموقف وظروفه وزمانه والعوامل الخارجية المحيطة به وتعقيداته تمتحن  
القدرات القيادية وتنطلق طاقاتها لتأخذ بيد الجماعة نحو الهدف المنشود .  
ومن هنا كانت الحكمة القائلة .. « ان الشدائد هى التى تصنع رؤساء  
الجمهورية العظام » (٢) .

نجاح القائد اذا فى منظمة ما أو فى بلدة من البلدان أو حضارة من  
الحضارات ليس دليل نجاحه على إطلاقه فى أى بيئة تختبر فيها قدراته  
القيادية . ذلك أن القائد فى إطار منظمته أو مجتمعه يتصف الى جانب  
ما يتمتع به من صفات وخبرات وأنماط سلوك اكتسبها بأنه يمثل آمال  
الجماعة ، وفيه تتركز أمانيتهم وثقتهم ويروونه مثلاً يحتذى . فليس نقيب  
المحاميين الناجح مثلاً بالضرورة أصلح نقيب لمهنة أخرى . ونجاح رئيس  
معين فى قيادة منظمة لا يعنى نجاحه على إطلاقه فى أى منظمة أخرى .

كذلك تختلف نظرة المنظمات والمجتمعات الى القيادة ، فالملاحظ مثلاً

1. S.A. Stouffet and Others.

2. H. Simon and Others.

انه برغم الاتفاق فى القيم واللغة والمذاهب السياسية فى كل من انجلترا وأمريكا ، فان اتجاهات كل من الدولتين بصدد القيادة تختلف . ففى انجلترا يستمتع رجال الدين ورجال السياسة والعسكريون بمكانة مرموقة ، بينما فى أمريكا يستمتع رجال الأعمال والأطباء والعلماء بمثل هذه المكانة . كذلك فان فلسفة غاندى فى الكفاح السلبى التى قاد بها المجتمع الهندى لم تكن مفهومة أو مقبولة فى المجتمعات التى تؤمن بأن القيادة يجب أن تتصف بالقوة والعنف . ومن الأمثلة فى هذا الصدد أن أحد المحافظين الذين ضربوا مثلاً طيباً فى قيادة اقليمه كان قد أخفق فى ادارة مشروع تجارى . ذلك أن الصفات التى يتحلى بها والاستعداد الشخصى ، والمهارات والخبرات التى لديه تؤهله لأداء دوره كمحافظ يقوم على خدمة مجتمعه المحلى على خير وجه وتساعد على التأثير فى سلوك العاملين معه وفى أهل اقليمه .

وهذه النظرة الى القيادة . من حيث ارتباطها بموقف معين ، تخرجها من مفهومها التقليدى القائل بأن القادة يتمتعون بعدد من الصفات والمميزات التى يمكن أن تكون سارية المفعول بصفة عامة .

### القائد والجماعة :

يجمع أساتذة علم النفس الاجتماعى بصفة عامة على أنه لا توجد صفات قيادية محددة ، وعلى أن القيادة تعنى دوراً معيناً فى موقف معين يضم نوعاً معيناً من الناس والمشكلات والظروف وما إليها . لذلك ينظر الى القيادة على أنها صفة تسبغ على القائد بمعرفة من يقودهم .

ولهذا فالقائد المنتخب عادة ما يشترك مع من يقودهم فى عدد اكبر من الصفات وخاصة ما تعلق منها باهتمامات كل من القائد وتابعيه وأصلهم الاجتماعى . وحين يكون القائد معيناً يصبح موقفه دقيقاً . فهو مطالب - على الأقل من الناحية الأدبية - بأن يخدم أغراض من عينه . وهو فى الوقت نفسه يكون غير قادر على أن يقود جماعته ما لم تشعر الجماعة بأنه يخدم أغراضها . ومن ثم يكون القائد مطالباً بتحقيق توازن تام بين هذين الاتجاهين - وقد دلت التجارب التى أجريت فى هذا الصدد على أن القائد الذى يعين للجماعة لا يستطيع ممارسة دوره القيادى قبل أن يصبح أولاً واحداً منها . بمعنى قبوله لتقاليدها التى تكونت قبل انضمامه إليها . وهذا

يؤكد انه وان كان القائد اقوى من اى فرد واحد فى المنظمة الا انه اضعف من الجماعة كوحدة متكاملة .

وهذه الحقائق تقربنا من فهم العملية القيادية ، فمن الواضح انه لكى يتم الانتماء لعضوية جماعة تكونت قبل دخول القائد فيها ، يلزم ان يقبل القائد اساليب الجماعة .

وبعبارة اخرى تكون العلاقة بين القائد وتابعيه ذات تاثير متبادل فى محاولة لحمل القائد على قبول الجماعة قبل ان يقبله تابعوه . ومن ثم فان الذى يبقى قصيا عن الجماعة يتيح الفرصة لفقد مكانته ووظيفته ، سواء اكان البعد بينهما بعدا فى المفاهيم او بعدا جغرافيا .

وقد قام كل من رونالد ليبت "Ronald Lipitt" ورالف هـوايت "Ralph white" بدراسة علمية اهتمت بأساليب القيادة . فقد حاولا عزل بعض الأساليب القيادية المؤثرة فى حركية الجماعة عن غيرها من الأساليب الأخرى ودراسة العلاقة بينها وبين سلوك الجماعة . وكان الهدف الأساسى للدراسة هو الوقوف على أثر ثلاثة أساليب مختلفة من القيادة على سلوك الفرد والجماعة ، وأثر تغيير هذه الأساليب فى نطاق الجماعة . وسميت الأساليب الثلاثة المختلفة بالقيادة الديمقراطية "Democratic" والقيادة التسلطية "Authoritarian" ، والقيادة غير الموجهة ، او سياسة اطلاق العنان "Laissez Faire" . وقد اختيرت أربع جماعات لاجراء هذه الدراسة عليها ، وتعاقبت هذه الأساليب المختلفة من القيادة على جماعة لمدة سبعة أسابيع . وقد تطلب كل أسلوب من هذه الأساليب اتجاهات معينة وسلوكا خاصا من القائد على النحو الآتى :

### دور القيادة الديمقراطية :

فى هذا النوع تكون القرارات التى تتخذ نابعة من الجماعة كحصول للمناقشة والتفكير الجماعى . وعلى القائد ان يدير المناقشة ويجمعها حول الموضوع على ان يبقى كل فرد حر فى التعبير عن رايه . وقد ترك لكل فرد حرية العمل مع من يختار ، كما ترك للجماعة امر توزيع المسئوليات بين اعضائها ، وحينما كان يعن للقائد تقديم آرائه الفنية فهو يفعل ذلك من طريق

اقتراح عدد من البدائل تختار الجماعة من بينها . وكان القائد يحاول أن تكون روحه في العمل مثل أى فرد فى الجماعة ، وكان الثناء أو النقد يبنى دائما على أسس موضوعية .

### دور القيادة التسلطية :

كان على القائد فى هذا النوع من القيادة أن يحدد كل أوجه النشاط والاجراءات التى تتبع دون استشارة الجماعة . وكانت أساليب العمل وخطوات انجازه تبلغ للعاملين خطوة بخطوة بحيث يبقون دائما فى جهل من المستقبل . وكان القائد يأخذ على عاتقه توزيع العمل وتعيين من يقومون به ، وكان الثناء أو النقد لأعضاء الجماعة يردد بطريقة أمره كما لو كان متروكا لاتجاهات ونزوات القائد . كذلك كان القائد منعزلا عن المشاركة الجماعية مع باقى الأفراد الا اذا اضطرته الظروف لشرح موضوع معين .

### دور القيادة غير الموجهة :

فى هذا النوع من القيادة كان المطلوب من القائد أن يقوم بدور سلبي تاركا الجماعة حرة تماما فيما يتعلق باتخاذ القرارات ، وأوجه النشاط ، والاجراءات التى تتبعها . وكان القائد مسئولاً فقط عن تقديم المعلومات الضرورية والامداد بالمواد المطلوبة للعمل . أما فيما عدا ذلك فلم يكن مطالباً بتقديم أى مقترحات أو تقويم أى عمل يقوم به الأفراد .

وتتلخص النتائج التى أمكن الحصول عليها فى أن أعضاء الجماعة قد أظهروا أقل مظاهر عدم ارتياح تحت القيادة الديمقراطية ، بينما كانت مشاعر التمرد واضحة فى حالة القيادة التسلطية ، كما كانت حاجة الجماعة الى اهتمام القائد واضحة فى النوع الأخير .

وكان واضحا أنه فى نطاق القيادة التسلطية والقيادة غير الموجهة تبدو شتى المشاعر العدائية ومظاهر القلق ، بينما أدت القيادة الديمقراطية الى تنمية روح التعاون بين أفراد الجماعة واعتمادهم على بعضهم البعض بدلا من اعتمادهم على القائد .

وتوجد هنا ثلاث حقائق لابد من أخذها فى الاعتبار :

### الحقيقة الأولى :

أن القيادة الديموقراطية لاتعنى ارتداء الملابس الشعبية أو ركوب الترام أو تناول الشطائر فى مقر العمل ، أو الظهور بمظهر الشخص العادى البسيط . فالقيادة الديموقراطية فى مفهوم العلاقات الانسانية تعنى طريقة معينة من السلوك القيادى الذى يشعر الجماعة بأهميتها وبمشاركتها فى تحديد أهداف العمل ووسائل انجازه . وهى تتطلب تنسيق الجهود بهدف اخراج أفضل القوى الانسانية الكامنة فى العاملين ، وتعبئة نشاطهم بطريقة صحية وانسانية .

### الحقيقة الثانية :

مؤداها أنه مع التسليم بتفوق القيادة الديموقراطية كنمط مثالى ، فانه لا يمكن القول بأن هذا النوع يجب أن يقبل بصفة عامة كأفضل نمط قيادى فى جميع الحالات ، فان نمط القيادة المثالى هو الذى يتفق مع توقعات وأمانى وخبرات مجموعات معينة ومع أهدافها ، وهو المتصف بالمرونة التى تساعد على تطوير الأسلوب القيادى ليلائم متطلبات زمن وموقف معين .

وليس أدل على قولنا هذا من الحركة القوية من جانب الدوافع الانسانية والقومية المعارضة - عن حق - للتفرقة العنصرية فى أصلها وفى مدلولاتها وظواهرها . ولو أن الأمر ترك للمنهاج الديموقراطى وحده لكان الكسب لدعاة التفرقة العنصرية على دعاة الحق الانسانى .

### الحقيقة الثالثة :

ان خبرتنا العملية بواقع الادارة المصرية تجعلنا نؤكد أن العاملين يفضلون عادة القادة المتصفين بالحزم ، أكثر مما يفضلون القادة «الطيبين» . وذلك لعدد من الأسباب الهامة ، من بينها ما يأتى :

١ - أن القائد الحازم قادر على ضبط ايقاع العملية الادارية ، ومن ثم فهو قادر على ضبط ايقاع المنظمة والحيلولة دون تسرب التسبب اليها ووضع حد لمحاولات تطويع القواعد والنظم لصالح بعض الأفراد .

- ٢ - أن القائد الحازم يخلق درجة مناسبة من التوتر المرغوب داخل المنظمة . هذا التوتر يؤدي الى اشاعة روح التنافس ، والحرص على التفوق وعدم التقصير . وكلها اعتبارات تخدم زيادة كفاءة المنظمة .
- ٣ - أن القائد الحازم قادر على التصدى للمشكلات وعلى حسمها ، وعلى اشاعة روح الجدية فى العمل . وهى اعتبارات تتفق وطبيعة البشر .
- ٤ - أن القائد الحازم يوفر مناخا جادا وسمعة طيبة تكسب المنظمة احترام الجمهور والرأى العام .
- ٥ - أن القائد الحازم أكثر قدرة على التقييم الموضوعى للعاملين دون مجاملة أو تهاون ، وأكثر حرصا على منح الحوافز لمن هو جدير بها ، ولا يفرط فى الحفاظ على كرامة الأفراد .

ونؤكد فى هذا المجال ، أن أساس القيادة الحازمة ، هى أن يأخذ القائد نفسه أولا بالحزم ، ليضرب بذلك المثل القدوة لجميع العاملين معه .

أن القيادة الادارية تعمل فى اتجاه التغيير الاجتماعى ، تنتشده ليس لذاته وإنما لضرورته . وحتمية هذه الضرورة هى التى تمليه وإن تعارضت مع القيم السائدة . وهذا يدعونا الى القول بأن القيادة الادارية لا يمكن أن تكون على وجه الاطلاق وفى كل الظروف قيادة ديموقراطية محضة ، بل عليها أن تلبس لكل موقف ثوبه (١) .

ان اعتماد القائد الادارى على المشورة أمر جوهري وضروري ، ولا يمكن أن يتصور اتصاف العقل البشرى المفرد بالاحاطة بكل الأمور ، أو تعمقه فيها بدرجة متساوية ، فان كان الأمر كذلك فان هذه الاحاطة تكون بدرجة من السطحية خطيرة .

لذلك تمثل الوظائف الاستشارية تنظيما أساسيا فى حياة القائد الادارى ، تبحث وتحلل وتربط وتقارن ، ثم تعرض وجهات النظر المختلفة بأمانة ، وتترك الحلول البديلة أمام القائد . وليس أدق تصويرا لذلك من القول الكريم « وشاورهم فى الأمر ، فاذا عزم فتوكل على الله » .

---

(١) على بدران : « المنظمة وقيادتها الادارية » ، ( القاهرة : مؤتمر التنمية الادارية الاول ، معهد الادارة العامة - المعهد القومى للإدارة العليا ، وثيقة ٤/٦ ، ١٩٦٤ ، ص ٢٠ .

## مقومات القيادة

القيادة فى مجال الادارة العامة محدودة ببعض الاعتبارات التى لا تتوافر فى مجال ادارة الأعمال ، والتى قد تحد من فاعلية القيادة ، أو تحول بين القائد وبين ممارسة حرية التصرف فى ادارة منظمته . من ذلك أن الادارة العامة محدودة بالتشريعات المختلفة ، وليس فى مجال اختيار القائد مخالفة هذه التشريعات وليس فى امكانه تعديلها باجراء فورى أو بسهولة .

كما أن العملية الادارية كلها مرتبطة بمدى توافر الاعتمادات المالية ، ومدى السلطة المخولة فى انفاقها . والملاحظ أن القائد فى مجال العمل الادارى الحكومى ليس له الكلمة الأولى والأخيرة فى هذا الصدد . كما أن تصرفه فى الاعتمادات المالية انما هو تصرف فى أموال عامة ، وطريقة ومدى هذا التصرف محددة فى اطار القوانين واللوائح . والخروج عن نطاق هذا الاطار عادة ما يرتب نوعاً من المساءلة والمسئولية . هذا الى جانب أن أجهزة الاجتماعى . وحين يكون القائد معيناً يصبح موقفه دقيقاً . فهو مطالب الرقابة المختلفة من حقها أن تتدخل فى عمل المنظمات الحكومية للتأكد من تنفيذ القوانين واللوائح ، وسلامة التصرف وكفاية الادارة .

وهذه الاعتبارات فى ذاتها قد تكون عوامل معرقة للعملية الادارية ، ولكنها على ما يبدو لا تحول دون فاعلية القيادة . دليلنا فى ذلك أنه فى المنظمات الحكومية المختلفة فى أغراضها ، والمتشابهة فيما يحكمها من تشريعات وفيما يفرض عليها من أنواع الرقابة ، تتباين النماذج القيادية والنتائج التى يحققها القادة المختلفون تبايناً ملموساً . فبرغم خضوع كل الأجهزة الحكومية لنفس النظم المالية والرقابية ، يلاحظ أن بعضها يعمل بكفاءة عالية ويحقق أهدافه بنجاح ملحوظ بفضل القيادة المتاحة له .

كذلك تنبئنا المشاهدات والتجارب أنه فى المنظمة الواحدة تختلف ديناميكية العملية الادارية ومدى فاعليتها وكفايتها بتعاقب القادة عليها ، مع بقاء العوامل الأخرى المؤثرة فى المنظمة على ما هى عليه . بمعنى أنه على الرغم من بقاء القوانين واللوائح والتنظيم والأشخاص والامكانيات المتاحة على ما هى عليه ، فإن فرص نجاح أو اخفاق المنظمة ترتبط بنوع ونمط القيادة التى تتاح لها . من هنا رأينا منظمات تنهض بعد تعثر ، وتزدهر بعد ذبول ،



وتتحرك بعد جمود على أيدي قادة جدد يتحلون بصفات معينة ويستاثرون بميزات ومقومات هامة نود أن نخصها بالحديث هنا .

ان خلاصة الدراسات والبحوث العلمية قد أثبتت أن القادة فى أنواع مختلفة من المنظمات - من بينها منظمات غير مشروعة - يستاثرون ببعض الصفات الشخصية الهامة التى لها أثرها فى نجاحهم . وفى مقدمة هذه الصفات الذكاء ، وقوة الشخصية ، والجاذبية ، والتأثير ، والمبادأة ، والطموح ، والثقة بالنفس ، وحسم الأمور . والحماسة ، والروح العالية المتجددة ، وقوة الاقناع . ونظرا لتعدد هذه الصفات واختلاف دور القادة من منظمة لأخرى ، واختلاف دور القائد فى مركز قيادى معين عنه فى مركز آخر ، فلا يمكن منطقيا أن نضع قائمة بالميزات والصفات التى يجب أن تتوافر فى جميع القادة فى كل زمان ومكان وموقف ، كما لا يمكن أيضا اختيار القادة على أساس توافر كل هذه الصفات التى يتعذر حصرها والتى يندر أن تجتمع كلها فى شخص واحد بدرجة عالية .

والى جانب هذه الصفات الشخصية ، يتميز القادة بعدد من المهارات المكتسبة التى ينصب أثرها على عمل القائد وأدائه . وهذه يمكن تقسيمها الى ثلاث مهارات أساسية . وهى : (١)

( أ ) المهارة الفنية .

( ب ) المهارة الادارية .

( ج ) المهارة الفكرية أو السياسية .

ومن الملاحظ أن هذه المهارات الثلاث يمكن تنميتها من طريق التعليم والتدريب الداخلى تركز أساسا على تنمية هذه المهارة . بل وهى التى تعطى فروع العلم والقدرة على الأداء الجيد فى حدود التخصص ، وسهولة استخدام الأدوات المتاحة فى هذا التخصص . وهذا النوع من المهارات مألوف لغالبية الناس لأنه أكثر تحديدا من المهارات الأخرى ، وهو المطلوب

---

(١) زكى العدوى . ندوة المهارات القيادية . الدكتور على مجبوب ، الدكتور على بدران ، الدكتور زكى العدوى . ( القاهرة . معهد الادارة العامة ، برنامج القادة الاداريين الدورة الأولى ١١ - ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٦٥ ) ، ص ٢٠ .

أساساً من عدد كبير من العاملين . وتبعاً لذلك فإن برامج التدريب المهني والتدريب الداخلي تركز أساساً على تنمية هذه المهارة ، بل وهي التي تعطى عادة الأهمية الكبرى في أغلب برامج التدريب .

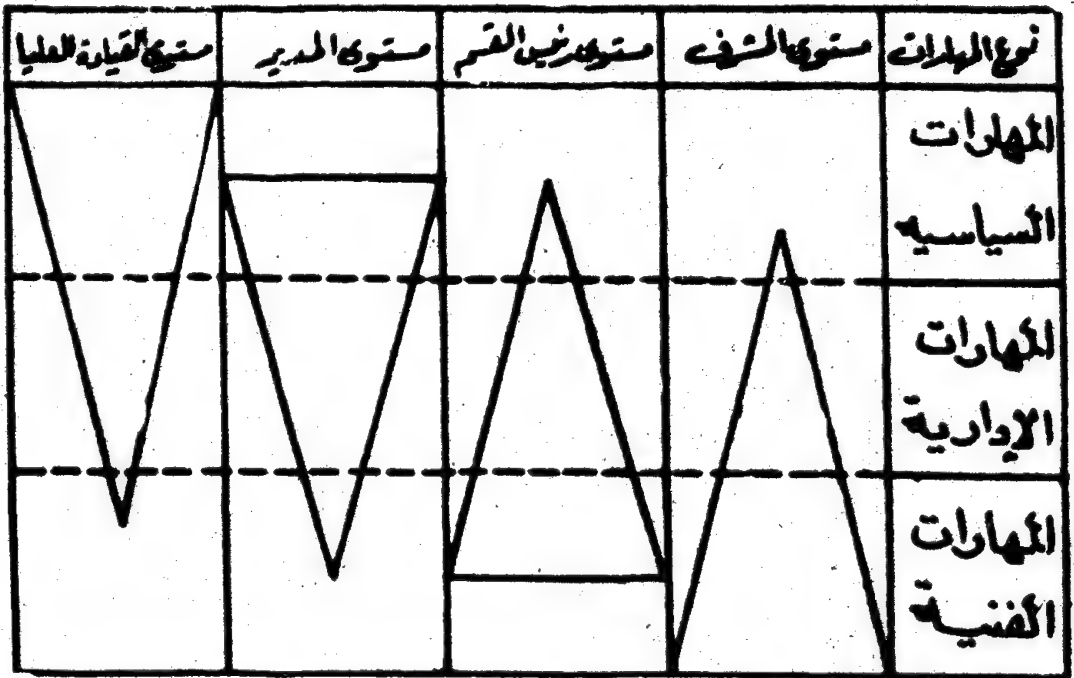
والمهارة الإدارية تعنى بها القدرة على التعامل مع الأفراد والجماعات ، بعكس المهارة الفنية التي تعكس القدرة على التعامل مع الأشياء . والمهارة الإدارية تستلزم الفهم المتبادل بين القائد والأفراد والجماعات ، وفهم ميول واتجاهات النفس والآخرين . وهي أكثر المهارات استعمالاً لأنها ليست لازمة عند إصدار قرار معين في وقت معين فقط ، وإنما خلال عمليات الاتصال المستمرة ، وهي جزء أساسي من سلوك القائد الإداري بالمنظمة . وليس المقصود بالمهارات الإدارية أن يصبح القائد الإداري عالم نفس ، وإنما أن تكون لديه القدرة على فهم أنماط السلوك الأساسية للإنسان حتى يستطيع أن يتعامل مع من يرأسهم ، فالقدرة على سياسة الأفراد هي قلب القيادة .

أما المهارة الفكرية أو السياسية فنعنى بها القدرة على وضوح الرؤية السياسية لدى القادة بالحكومة وأجهزتها المختلفة ، والنظر إلى المنظمة كجزء متكامل من المجتمع الكبير الذي نعيش فيه . وهي مهارة تبصر الصالح العام والأهداف العامة للدولة والارتباط العام ، وبما يتطلبه من ربط بين أهداف المنظمة وسياساتها وبين أهداف وسياسة النظام القائم ، والتوفيق بين الاتجاهات والضغوط المختلفة الموجودة بالمجتمع وبين عمل المنظمة .

والجدير بالذكر أن هذه المهارات الثلاث - الفنية والإدارية والفكرية - تختلف أهميتها النسبية باختلاف الظروف . واختلاف المنظمات ، وباختلاف المستويات . ففي ظروف الثورات أو التغير الراديكالي قد تبدو أهمية المهارات السياسية واضحة نسبياً ، بينما تزداد أهمية المهارات الفنية خلال مرحلة التنمية وخاصة في مجالاتها التكنولوجية .

ويمكن من دراسة ( شكل ٨ ) تبين الاختلاف الذي يطرأ على الأهمية النسبية لهذه المهارات باختلاف المستويات الإدارية في المنظمة الواحدة .

## ارتباط المهارات القيادية بمستوى العمل



يوضح هذا الشكل الارتباط بين المهارات القيادية المختلفة والتدرج الرئاسي الذي يشغله القائد ، فبينما تبدد الحاجة واضحة إلى المهارات الفنية عند مستوى الملاحظ ، يحتاج كبار المنفذين أساساً للمهارات السياسية .

## الصلاحيه للقيادة

ما هي العوامل التي تكون صلاحية القائد الادارى لقيادة المنظمة ؟  
وهل هذه العوامل محددة ؟ وهل هي ثابتة ؟ وهل هي مرتبة فى اولويات  
بحسب اهميتها ؟

ليس من شك فى أن القائد الادارى هو خالق عمله ، وهو صانعه . ومن  
ثم هو منفذ سياسة وهو أيضا راسم سياسة . وهو منفذ للخطط وهو أيضا  
مخطط ، وهو محقق للأهداف وهو أيضا واضع لها . وكل هذه الاعتبارات  
تجعل تحديد عوامل صلاحية القائد الادارى مهمة شاقة . فليس المهم فقط  
ما يجب أن يعمل القائد ولكن الأهم هو ما يجب أن يكون عليه القائد .

ان ممارسة القيادة تتطلب فى المقام الأول القدرة على التفاهم . والقائد  
الحقيقى هو الذى يمكنه أن يتفهم الغرض أو الهدف ، وأن يتفهمه بعمق  
وبصيرة نافذة تجعله قادرا على رؤية النهاية من البداية . ومثل هذه المعرفة  
ضرورية أساسية للقيادة فى كل مجال وفى كل مستوى . ان يحتاجها قائد  
الجماعة العاملة فى حفر الطريق مثلما يحتاجها القائد الذى يشرف على  
نشاط جماعة يقوم به عدد من الأفراد المتصفين بالذكاء الخارق . وفى كلتا  
الحالتين يتطلب الموقف قائدا باستطاعته التنسيق بين مجهود جميع العاملين  
ونشاطهم وتوجيهه متكاملا صوب الهدف .

ونقدم هنا عرضا لبعض اعتبارات الصلاحية للقيادة التى نراها - فى  
تقديرنا - على جانب كبير من الأهمية بالنسبة لظروف مجتمعنا المنطلق فى  
مرحلته الداهنة نحو آفاق جديدة .

### ١ - تبصر الأهداف العامة للدولة :

ان الصلاحية للقيادة فى العمل الحكومى مرتبطة تماما بمدى وضوح  
الرؤية لدى القائد فيما يتعلق بالأهداف العامة للدولة ، ومدى قدرته على  
الارتباط بها والعمل الدائب لخدمتها . فالقيادة فى المنظمات الحكومية تتوخى  
تنفيذ السياسة العامة للدولة التى تعبر بدورها عن الادارة العامة للشعب .

والقيادة فى المجتمع الاشتراكى محكومة بالفلسفة التى يعتنقها المجتمع ، وهذا يعنى ارتباط عمل القائد بأهداف المجتمع العامة .

وهذه النظرة الى القيادة تعنى أن جزءا هاما من عمل القائد الادارى هو فى واقعه عمل سياسى . وهذه حقيقة ، فالمديرون والقادة التنفيذيون تمتزج لديهم العملية السياسية بالعملية الادارية ولا يمكن تصور حدود فاصلة بين نشاطهم فى الاتجاهين وخاصة فى مرحلة الانطلاق التى يمر بها مجتمعنا المعاصر ، حيث تتلاقى العمليتان السياسية والادارية فى وئام وتناسق ، وحيث أصبحت الخطة القومية تعبر عن أكبر عمل سياسى تقوم به الأجهزة التنفيذية لتحقيق الأهداف العامة للدولة .

ومسئولية القائد السياسية تفرض عليه أن يرى الصالح العام فى عشرات ومئات القرارات التى يتخذها خلال مباشرة عمله . ولا يوجد تعريف عام متفق عليه لما يمكن أن نسميه الصالح العام ، كذلك يتعذر تحديد مفهوم موحد له ينطبق فى كل الحالات ، وانما يتحدد الصالح العام بواسطة شخص بالذات فى موقف وظروف معينة . وعلى هذا الأساس فالصالح العام بالنسبة لاجراء معين يمكن فقط تحديده بواسطة المسئول عن هذا الاجراء فى هذا الاجراء فى هذا الموقف بالذات . ومن هنا كان الاختلاف بين الفرد والفرد ، وبين الجماعة والجماعة فيما يمكن أن يطلق عليه الصالح العام . هذا الاختلاف فى صورده البسيطة نسميه وجهات نظر أو جدل ، وفى صورده المعقدة نسميه سياسة ، وفى صورده الحادة المتطرفة نسميه ثورة .

على أنه مما يسهل مهمة القائد فى هذا الصدد ارتباطه بسياسة عامة تحدد أطارها ووضحت معالمها . ومن ثم يصبح طريقه الى الصالح العام فى ضوء هذه السياسة محددا . ومحك الاختبار الذى يتعرض له هو دوره فى المواءمة بين الصالح العام ومصالح الأفراد العاملين بالمنظمة .

القائد الكفء يجد دائما نقطة للملاءمة يستطيع عندها أن يوفق بين المصلحة العامة وبين المصالح الخاصة لمجموع العاملين ، ولا يبتعد كثيرا عن هذه النقطة بحيث لا يشعر الأفراد بالتفريط فى مصالحهم أو بالغبن والتعسف ، وبحيث لا تضار المصلحة العامة فى سبيل الحرص على ارضاء الأفراد .

وارتباط القيادة بالسياسة العامة يحتم النظرة العامة للأمور ،  
واختبارها من جميع الزوايا وحساب جميع الضغوط الداخلية والخارجية ،  
والآثار البعيدة للنتائج المترتبة على القرارات التى نتخذها . وهذا يحتم  
بالضرورة النظر الى أهداف العمل مرقبطة ومتكاملة مع الأهداف العامة .

ومسئوليات القائد السياسية تجعله فى سعى دائم لعمل موازنة ضرورية  
بين الأهداف وبين ما يمكن تحقيقه ، بين ما يجب عمله وبين ما يعمل فعلا ،  
بين احتياجات المنظمة وبين مواردها ، بين رغبات الأفراد وبين مطالب العمل ،  
وبين السياسة العامة وبين خطة التنفيذ .

## ٢ - الايمان بالهدف :

هناك قائد وأتباع يسير كلاهما وراء القائد غير المنظور وهو الهدف  
المشترك . وأفضل القادة هم الذين يضعون الهدف المشترك بوضوح أمام  
جماعتهم . وبينما تعتمد القيادة على عمق الاقتناع والقدرة التى تنشأ عنه .  
فانه لا بد أن تتحقق أيضا القدرة على جعل الهدف واضحا متميزا . وحينئذ  
يصبح الهدف المشترك هو القائد . وحينما يقبل العاملون على العامل ، فانهم  
يفعلون ذلك أساسا اقتناعا بالقائد غير المنظور أى بالهدف . والولاء لهذا  
القائد يكسب جميع العاملين أقوى رابطة ممكنة توحدهم ويبعث حماسة  
لا تستند الى العاطفة ولكنها حماسة دينامية . وحينما يطيع القائد والأتباع  
نفس المطلب ويوحدون خلف الهدف ، فانه يتوافر بدلا من الطاعة السلبية  
طاعة ذات عزيمة ذاتية ، طاعة ذكية ونشيطة تملك ارادتها (١) .

والايمان بالهدف ، ويجدوى ما نعمل فى مقدمة المقومات القيادية .  
والايمان باعث على الحماسة . والحماسة فى حد ذاتها معدية . ومن ثم  
فالقائد المؤمن يبعث الحماسة من حوله فى دائرة يتسع مداها باستمرار ،  
تماما مثلما تنتشر الدوائر فى بحيرة يلقي فيها بحجر . إن بث اليقين بجدوى  
ما نفعل عامل حيوى فى تجدد الروح المعنوية وبقائها فى قمتها ، وعون فعال  
فى منازلة المشكلات وخوض التجارب والاصرار على تحقيق الهدف .

---

(١) مارى باركر فوليت : اقتباس . ( مجلة الادارة ، المجلد الثانى ، العدد

الثانى ، اكتوبر ١٩٦٩ ، اتحاد جمعيات التنمية الادارية ) ، ص ٧٨ .

والقائد المؤمن يؤثر فيمن حوله ، لأنه يكون قادرا على الاقتناع • وقادرا على ضرب المثل الأعلى ، وقادرا على تقديم جميع التضحيات • والايمان يولد طاقة كبيرة وعزيمة متجددة ، ويجعلنا نكرس حياتنا لما نعمل • ولما كان عمل القائد يتصل أساسا بالخلق والابتكار ، وهو الذى يصنع هذا العمل ولا يفرض عليه ، فان مدى ما يأتية فى هذا الصدد يتوقف على مدى ايمانه ومدى استعدادة للبذل •

ومسئوليته هنا تمتد الى تحديد الأهداف وتوضيحها ومتابعتها وتطويرها ، والى نقل هذه الأهداف لجميع العاملين فى كل المستويات ليتيقنوا منها وينتموا اليها ويتخذوها أهدافا لهم جميعا • وبقدر ايمان القائد بالهدف وبالعاملين معه يكون سعيه للمواءمة بين أهداف المنظمة وأهدافهم الشخصية ، فى سبيل تهيئة بيئة عمل صحية ومناخ مناسب لنجاح الادارة ونموها ، وضمان استمرار المنظمة فى أن تخدم الأغراض التى من أجلها أنشئت ، وتقدم لكل غرض منها كل طاقاتها وولائها •

### ٣ - القيادة للأمام :

فى مقدمة مهام القائد الأساسية التحرك بمنظمته للأمام • وهذا الدور فى عمل القائد هو دعوة لهجر الاستقرار والدعة ، والعمل الدائب للتطوير والخلق والابتكار والابداع ، وجعل يوم المنظمة أفضل من أمسها ، وغدها أفضل من يومها • ان مهمة القائد ليست الحفاظ على التراث القديم وانما الثورة عليه ، وليست الايمان بمبدأ المصير المحتوم ، وانما بمبدأ حرية الاختيار وامكان تشكيل المستقبل والحياة وفق ارادة الانسان • والواقع انه لو ركن كل قائد الى الاستكانة ورضى بالوضع القائم فى عمله لبقيت الوزارات والمؤسسات والمصالح والادارات على ما هى عليه دون أى تطوير •

ان دفع المنظمة الى الأمام ليس أمرا سهلا على اطلاقه • فالذين درسوا المنظمات الكبيرة ، والذين لديهم خبرة بها ، يعلمون تأكيدا أنها لا تتكون فقط من الأشخاص العاملين بها ، وانما تتكون أيضا من شئ غير مرئى ، هو التفاعل الحادث بين هؤلاء الأشخاص • ونحن نعلم أيضا أن كل فرد فى عمل

1. Lippit and R.K. White : "An Experimental Study of leadership and Group life" in T.M. Newcomb. E. L., Hartliely and others Eds., Reading.

يعطى عمله قدرا من وقته وجهده وولائه ، هذا القدر يتوقف على مدى الحوافز والمرغبات والمكافآت التى تقدمها المنظمة فى مقابل ذلك . هذان الاعتباران قد حملا بعض المهتمين بالدراسات الادارية على القول بأن المهمة الأساسية للمنظمة هى حمل أعضائها على التعاون معها (١) .

وقد يجد القائد أن مهمة كسب التعاون ليست بالأمر الهين . وخاصة اذا ما تطلب هذا التعاون من قبل الأفراد تغيير الاتجاهات والقيم وأنماط السلوك المتوارثة والمكتسبة . والتى تتدخل فى حياة المنظمة بأثار سلبية أو مرضية . وواجب القائد هنا أن يصبح معلما كبيرا ليحول بين الاتجاهات والقيم المحافظة وبين التأثير على المنظمة . هذه الاتجاهات والقيم مثل التواكل والرضا بالقضاء والقدر ، والتمسك بالروتين القديم ، وعدم تقدير أهمية الوقت أو الكفاية يمكن أن تجر المنظمة الى الذبول والشلل .

على أن هناك من يرى أن الحصول على التعاون ليس أشق مهام القائد . فالناس يعملون عادة لاتباع أنماط السلوك التى تحدد لهم ، ومن ثم يكون تحقيق تعاونهم أمرا سهلا . لهذا يرى هؤلاء أن مهمة القائد هى عكس ذلك تماما . وأن جوهرها توفير درجة مناسبة من التوتر المرغوب فيه بالمنظمة ، ونوع من الاحتكاك الفكرى المثمر بين الأعضاء بحيث نحصل على وجهات النظر المختلفة والآراء التقدمية والأفكار المتطورة والمناقشة المفيدة والنقد البناء . ومهمة القائد فى نظر هؤلاء تتصل بتوفير بعض التوتر المرغوب فيه والدافع الى تنافس الأفراد وخماستهم ، وتعبئة جهودهم واتجاهاتهم حول برنامج موحد للعمل بحيث يخرج كل منهم أفضل ما فيه ويعمل فى دأب لتقديم الادارة وتطورها ويستخرج طاقاته الخلاقة المبدعة ليسخرها لعمله ، بحيث لا يؤدي هذا التوتر الى مظاهر القلق والاضطراب والحبوط التى قد تصيب البشر (٢) .

ان القائلين بأن المنظمات الحكومية يجب أن تعيش فى اطار الظروف الاجتماعية والحضارية التى توجد بها ليسوا على حق لأنهم ينادون بأن

1. Chester Barnard : The Function of the Executive, (Cambridge. Mass. Harvard Universitl Press, 1960).
2. Harlen Cleveland : A Philosophy for the Public exeonttive, Memo., p. 8.



تبقى الأجهزة الحكومية مسيرة لا مخيرة ، والالتزام بالحضارة له حدود معينة ، والا فانه يصبح مصدرا للاضمحلال الاجتماعى .

#### ٤ - نفاذ البصيرة :

والقائد مطالب بالتطلع الى المستقبل ، ورؤية ما يمكن أن يكون عليه مستقبل المنظمة وعمل تقدير سليم للموقف ، أخذا فى الاعتبار التطورات السياسية والاقتصادية وحركة التفاعلات الاجتماعية الحادثة بالمجتمع . وهذا يعنى الربط الدائم بين المنظمة وبين حقائق الحياة العامة المحيطة بها .

والواقع أن حياة معظم المنظمات تمر فى أربع مراحل أساسية :

#### ١ - تحديد الغرض أو الهدف من المنظمة .

٢ - الاعداد وبدء العمل ، ومحاولة الوقوف على المشكلات والعقبات ورسم الخطط ، وتنمية المهارات .

٣ - استكمال أوجه النقص ، وتوسيع نطاق العمل ، وتنمية علاقاته الداخلية والخارجية .

٤ - العمل على بقاء احساس المنظمة بالهدف حيا متجسدا ، واندماج العاملين معا من أجل تحقيقه ، وتطوير هذا الهدف مسايرة لأى تغيير أساسى يستجد .

وفى هذه المرحلة الأخيرة نجد الصعاب التى تعترض القائد لا تتصل بنضوج العمل ولكن بكيفية بقائه فى حالة حيوية . لذلك فهى أكثر المراحل حاجة لبصيرة القائد الناجح ولإلهامه وقدرته على التصور بحيث لا تتملكه الرغبة فى التغيير لمجرد الثورة على القديم ، وبحيث يكون قادرا دائما على إقامة الحجة على أن التغيير ضرورة لا مجرد نزوة ، وبحيث لا تطنى الوسائل على الهدف ، أو تصبح المنظمة هدفا فى حد ذاتها .

يروى أحد المسؤولين عن قيادة إحدى الهيئات ، أنه اختير لرياستها عقب صدور قرار انشائها الذى حدد أهداف المنظمة بوضوح وجلاء . وكان يعاون هذا المسئول عدد من الموظفين عرف كل منهم اختصاصاته ومسئوليته

وارتبط بالهدف وأحس بشعور الانتماء اليه والى المنظمة . وبمرور الزمن تم تعيين أعداد أخرى من الموظفين فى هذه الهيئة عن غير طلب أو حاجة اليهم حتى وصل العدد الى أضعاف ما يتطلبه تحقيق الهدف .

ولم يمض وقت طويل حتى كان كل هؤلاء الموظفين مشغولين ، لا بتحقيق أهداف الهيئة وانما بأنفسهم وبأهدافهم الذاتية . فنشأت منهم أقسام للسكرتارية والادارة والحسابات والميزانية والتحقيقات والشكاوى والاستعلامات . . . و . . الخ . . وأصبح معظم عمل هذه الأقسام اليومى مسائل تهم الأفراد وتتصل بوظائفهم وسلوكهم الرظيفى . وهكذا حادت الهيئة عن هدفها الأساسى وأصبحت هدفا فى ذاتها .

الدور الذى يؤديه القائد اذا ليس سهلا على اطلاقه ، وخاصة فى النظم الديمقراطية ، لأنه يتطلب اقناعا واغراء مستمرا للعاملين ، وفهما جيدا لهم واتصالا وثيقا بهم لضمان استمرار قبولهم لقيادته . الى جانب محاولة السيطرة على القوى الخارجية والداخلية التى تؤثر فى المنظمة ، وفى بنائها ومستويات الأداء بها والقيم التى تحكمها .

على أن القائد برغم هذا لديه ميزات هامة تمكنه من ممارسة القيادة ، أهمها المكانة التى يستمتع بها ، والكفاية والخبرة التى اكتسبها فى العمل ، وقدرته على التحليل والمناقشة والاقناع ، والتفوق فى الاتصالات وخاصة ما يمتد منها الى المستويات السياسية .

#### ٥ - تحمل المسئولية :

فى أى عمل هام نرى القادة الذين يحاولون تجنب المسئوليات الكبيرة يضيعون على أنفسهم فرصا ذهبية للخوض فى التجارب العظيمة أو التعرض لها . وبمعنى آخر نجد القادة الذين يعيشون فى خوف من الخطأ لا ينتجون . ان القيادة الحقبة ليست العمل الذى يجنب المسئولية ، ولكن الاقدام على الأعمال التى ترتبط بها أعظم المسئوليات . ومن هنا كان القائد رجلا يختلف عن الكثيرين من أفراد مهنته أو أقرانه فى مثله ومعاييره وحدود طاقاته وقيمه التى يتمسك بها ، وان كان يتفق معهم فى خلقه وتكوينه .

وعلى هذا الأساس قد لا يكون أقدم الوكلاء فى مصلحة أفضل مدير لها ، أو أقدم رؤساء الإدارات بها أصلحهم لأن يتولى منصبا قياديا . ذلك أن هناك فارقا كبيرا بين صلاحية الرئيس لتأدية عمل معين والإشراف على انجازه بمهارة وبين كفايته للقيادة . وهناك من الأشخاص من يبرزون فى مناصب الرجل الثانى ويؤدون مهام هذه المناصب بكفاية طالما كانوا يعملون تحت إشراف القيادة العليا التى تتحمل المسئولية النهائية . غير أنهم قد يعجزون عن تحمل المسئوليات القيادية كاملة بمفردهم . مثل هؤلاء الأشخاص تخسرهم إداراتهم عندما تنقلهم الى مناصب القيادة لعجزهم عن أداء مهامها بكفاية . وفارق كبير بين شغل المنصب وبين ممارسة الدور الذى يتطلبه . فليس المطلوب من القائد مجرد مباشرة العمل وانجازه وإنما الاستعداد الكامل للبت فى المشكلات واتخاذ القرارات وتحمل مسئولياتها لا دفعها الى أعلى أو أسفل أملا فى القاء تبعثها على الآخرين .

**والذين عرفوا النجاح فى شتى دروب الحياة يعلمون يقينا أنه لا يأتى لمجرد حسن الحظ أو أداء ما ندرا به المسئولية .**

إن النجاح يتطلب درجة أبعد من هذا ، غايتها أن نرقى بفكرنا الى مستوى عال من تقدير المسئولية يحملنا على أداء ما وراء مطالب الوظيفة ، وما وراء مقتضيات درء المسئولية . والتفوق فى هذا الصدد ضرورة اجتماعية وضرورة سياسية بالنسبة لأحوال مجتمعنا فى هذه الفترة من تاريخنا التى تفرض على كل فرد واجبات معينة فى البناء .

#### ٦ - التصرف على مستواه :

كم تساوى الساعة من وقت القائد ؟ وما أهمية الوقت بالنسبة لعمله ؟ وما هى أفضل السبل لاستخدام وقته ؟ .

إن الإجابة على هذه الأسئلة تهدف الى إبراز أهمية ارتباط القائد بمسئوليات على مستواه وعدم ضياع وقته وجهده فى أعمال يمكن أن يؤديها غيره .

فالقائد الذى يشغل نفسه بالنظر فى أمور أو مشكلات ليست على مستواه

انما هو فى الواقع يحد من قدرات مؤسسه وقد يؤدى هذا الى تجميدهم .  
كما انه يشغل نفسه بوسائل او امور يمكن ان يبت فيها من هم دونه دون ان  
يستفيد هو بوقته فى انجاز ما هو صميم عمله . وفى النهاية نجد القائد الذى  
يضع أنفه فى كل شئ يفقد قدرته على العمل القيادى ، ويصل بمكتبه الى ان  
يصبح عنق زجاجة ، وما يصاحب هذا من الأمراض المكتبية مثل تركيز السلطة  
وتعقد العمليات ، وتأخر انجاز الأعمال وتجميد العمل بالمستويات الأخرى ،  
وعدم التفرد للسياسة العامة والتوجيه والاجتماع بالعاملين ، ومناقشة  
التجارب والمواقف التى تنميههم وترفع روحهم المعنوية .

وتصرف المدير على مستواه يتطلب منه أن يترك كل ما دون مستواه  
للبيت فيه بمعرفة المستويات الأخرى بالمنظمة . وكل ما يستطيع أن يعمل  
المساعدون فى المستويات التالية للقائد يجب أن يوكل اليهم . فالمستويات  
التنظيمية تعنى مستويات للسلطة والمسئولية ، ومستويات للبيت فى المشكلات  
والاشراف والتوجيه . وهذا يتطلب من القائد أن يكون مستعدا لتفويض  
السلطة ، ومراقبة كيفية التصرف فيها بمعرفة من فوضت اليهم من طريق  
الوقوف على النتائج مع عدم الدخول فى التفاصيل والجزئيات . ذلك لأن  
الرقابة الشديدة تؤدى بالموظفين الى الرضوخ للرئيس لا التعاون المثمر  
الفعال معه ، وفرق بين أن نمكن الموظف من العمل ونشعره بالثقة الكاملة  
فيه ، وبين التتبع المستمر له واخضاعه الدائم لمشيئة فرد معين .

ان هذا الاتجاه فى القيادة يفرض على القائد أن يكون مهتما أشد  
بالاهتمام باكتشاف المواهب الكامنة للعاملين ، وإتاحة الفرص الكافية لظهور  
هذه المواهب واستغلالها ، الى جانب الاهتمام بتدريبهم ، والحرص على  
وضعهم دائما فى الصورة من حيث الاتجاهات العامة التى تحكم العمل فى  
المنظمة ، والظروف التى تستجد ، والعوامل والاعتبارات المتصلة بنشاطهم .  
كما يتطلب منه الاهتمام بتكوين هيئة مكتبه ، واعدادها على أفضل وجه فى  
كتابة التقارير والمذكرات المختصرة المفيدة التى يمكن أن توفر وقت القائد  
وتعفيه من المراجعة المسهبة للتقارير والدراسات المطولة .

وهنا تبرز ناحية هامة فى عمل القائد ، وهى مدى مسئوليته عن اعداد  
الرجل الثانى . هذا الدور يتطلب من القائد الايمان بالمبدأ القائل بأن  
«الاشخاص دائما يذهبون ولكن المنظمة باقية» ، ومهمته فى هذا الصدد ليست

مقصورة على مجرد اعداد الشخص الذى يخلفه فى رئاسة المنظمة ، وانما اعداد هذا الشخص لكى يؤدى الدور القيادى الذى يتطلبه الموقف بكفاية وصلاحيه .

وهنا يلزم التنبيه الى حقيقتين هامتين :

( ١ ) أن أى وكيل ممتاز ليس بالضرورة اصلح العاملين للترقى للمنصب القيادى ، فليس امتياز الشخص فى أداء عمل معين هو وحده مبرر الصلاحية للقيادة .

(ب) أن بعض الأشخاص يفضلون البقاء فى مناصب المساعدين أو الوكلاء عن أن يتعرضوا للمسئوليات القيادية . مثل هؤلاء الأشخاص الذين يصلحون لدور الرجل الثانى فقط تخسرهم منظماتهم اذا رقوا لمناصب قيادية . ذلك لأنهم لن يوفوا بالتزامات المنصب الجديد ، فى حين تحرم اداراتهم من عملهم المفيد فى المناصب التى كانوا يشغلونها قبل الترقية .

واعداد الرجل الثانى للصلاحيه للقيادية أحد المسئوليات القيادية الهامة . وهو مظهر لاهتمام القائد بمستقبل المنظمة لا بشخصه . كما أن فيه ضمانا لاستقرار السياسة واستمرار اتجاهات التنفيذ . اذ يصبح الرجل الثانى ملما بظروف وأحوال العمل بما يجعله عوناً فعالاً للمدير ، وبما يمكنه من تحمل أعباء العمل فى غيابه ويجعله أهلاً لتولى القيادة فى الوقت المناسب .

#### ٧ - حسن التصرف عندما تسوء الأمور :

تتجلى الحاجة الملحة الى القيادة الرشيدة عندما تسوء الأمور بفعل الكوارث أو الأزمات أو الظروف القاسية . والقيادة الحقة هى القيادة الواعية الملهمة تحت الظروف الاستثنائية . ففى هذه الحالات تتعلق انظار العاملين بالقائد وتتجه اليه مشاعرهم ... كيف يكون رد فعله للأزمات والكوارث ، وكيف يتصرف ، وكيف يخرج بالمنظمة من المحنة مع أقل خسائر وتضحيات مادية وبشرية ؟

ان مثل هذه المواقف هى الاختبار الحقيقى للقائد . والقائد الناجح هو

الذى يستطيع أن يستغلها لزيادة أسهمه القيادية ولإعادة بناء قوى المنظمة الروحية والمعنوية ، أما الذين تخذلهم قدراتهم وشجاعتهم فى المحن وعندما تضطرب الأمور حولهم . أو الذين يديرون ظهرهم للمواقف العنصرية ولستوليائهم ، فهم يساعدون على تفتيت الروح المعنوية والاضطراب وضياح اليقين .

وليس المطلوب هنا هو مجرد عدم التخلّى عن المنظمة فى الأزمات ، أو مجرد مجابهة الصعاب بشجاعة وجلد ، إذ أنه من الضرورى أيضا البت فى المشكل وحسم الأمور فى الوقت المناسب تحت الظروف الاستثنائية .

وتجنب ترك الأمور تتردد بين مستويات التنظيم فى البحث عن حل حاسم هو من أهم العوامل التى تربط القائد بالتابعين . ويرتبط بهذا أيضا قدرة القائد على ممارسة حسن الاختيار بين الأمور والحلول المتعددة . ففى مثل هذه الظروف تفرض بعض البدائل نفسها ، واختيار أفضل البدائل فى الوقت المناسب تحت الظروف الملحة القائمة فى مقدمة عناصر القيادة الهامة :

#### ٨ - مراعاة الاعتبارات الانسانية :

ذكرنا فى فصل سابق أهمية الاعتبارات الانسانية فى الإدارة ومراعاة القائد للاعتبارات الانسانية تعنى أن يأخذ القائد فى اعتباره الدوافع المختلفة لدى الأفراد والمطالب الأساسية لهم فى الحياة .

جانب هام من المسئولية القيادية اذا يتصل بقدرة القائد على تفهم الاتجاهات والإحتياجات والآمال المنبثقة من الآخرين . وهذا يفرض عليه المحاولة الدائبة لارضاء الحاجات الانسانية بالصورة التى تحقق تجميع قوى العاملين وارادات الرجال لتحقيق أهداف أبعد من أهدافهم الشخصية وأبعد من زمانهم القريب .

وخلق الروح المعنوية بالمنظمة والمحافظة عليها فى حالة حيوية وازدهار يتوقف على الطريقة التى تساس بها المجموعة البشرية العاملة . وحينما تكون هذه الطريقة رشيدة واعية فان الروح المعنوية التى تتولد تفوق وتتخطى القوى الذاتية للأفراد والرغبات واليواعث الشخصية ، ويصبح كل عامل

- قادرا على التضحية وسعيدا بها ان دعت ظروف العمل لبذل تضحيات .
- وبدون القيادة بهذا المفهوم لا تدوم حياة المنظمات صحية ولا تتألق .

ونؤكد هنا أن القيادة لا تلغى قوانين الطبيعة . كما أنها ليست عوضا عن العناصر الأساسية للتعاون المثمر ، ولكنها بالتأكيد الناتج الاجتماعى الهام أو حصيلة السلوك التى لا غنى عنها لتوفير معنى مشترك للغرض المشترك ، وهى التى تخلق الحافز الذى يجعل الحوافز الأخرى فعالة ومؤثرة ، والتى تلهم الرأى الشخصى ليحدث التناسق الضرورى للتعاون .

#### ٩ - القيادة فى اتجاه الإصلاح الإدارى :

ان مراعاة النواحي الانسانية فى الادارة قد يحملنا على اتخاذ قرارات تبدو غير موضوعية . ولكنها القيادة التى تجعل الاعتبارات غير الموضوعية لمثل هذه القرارات هادفة ومتماشية مع ظروف مجتمع متغير .

القيادة - فى رأينا - لا تعنى التسيير اليومى للعمل الروتينى . وانما تعنى الجهد الواعى عن ادراك تام وعزيمة متجددة للتطوير والاصلاح وهذا المفهوم فى النظر الى القيادة يؤكد انه فى مقدمة مهام القائد الإدارى ان يكون قائدا للتطوير والاصلاح بمنظمته . ان روح القائد تحدد بدرجة كبيرة روح العمل بالمنظمة ، وأى أمل فى التطوير والاصلاح يتوقف على ما يشعه القائد من فكر وما يوفره من امكانات ، وما يتحلى به من جلد ومثابرة واصرار على تحقيق أهداف الإصلاح والتطوير .

طريق التطوير والاصلاح شاق عادة . وخاصة حينما نفتقر الى الامكانات الضرورية . وهو شاق أيضا لأنه يفرض التزامات ضخمة على القائد حتى لا يخفق فتنهار الثقة فيه . والقائد الذى يختار هذا الطريق يعلم انه قد يمر فى تجارب بين النجاح والافخاق تتطلب منه الفكر والتأمل المستمر الذى لا ينتهى بانتهاء يوم العمل .

ومن المهام التى يواجهها القائد فى طريق التطوير والاصلاح ما يتصل بالتخطيط واعادة التنظيم والتنسيق والتوجيه وشئون العاملين والاعتمادات المالية .

كلها تتطلب الفكر الواعى المستنير فى اتخاذ القرارات المتصلة بهذه النواحي والمهارات الفائقة فى عملية الاتصالات التى من طريقها يذلل العقبات، ويقنع الآخرين ويتأكد من تنفيذ القرارات .

والحلول التى يراها القائد لاحداث التطوير والاصلاح يجب أن ينبع من داخل المنظمة لكى تكون واقعية ومعبرة عن احتياجاتها ولكى تتلاءم مع مطالب العمل والتزامات تحقيق الأهداف . والقرارات التى تتخذ فى هذا الصدد تتطلب اشراك العاملين فى اتخاذها وبصفة خاصة من تتصل بهم هذه القرارات أو تؤثر فى عملهم .

ذلك أن العمل فى اتجاه التطوير والاصلاح يتطلب اساسا لنجاحه اقتناع الآخرين بجدواه . فاذا كان القائد يريد لنفسه أن ينجح فى عبور هذا الطريق فسيبيله الى ذلك الاهتمام بغرس روح العمل المشترك ، وتبادل الرأى مع الآخرين ، وتنمية الصلات غير الرسمية التى تساعد فى تتبع التنفيذ ، والتنبه للملأقة المشكلات التى تظهر بطريقة فورية ، والوقوف على الاتجاهات التى تتصل بخطة التطوير والاصلاح .

---

(١) يقول بيتر بلاو :

« ان الرغبة فى التغيير يسكن أن تظهر كقوة عارمة متى اختفت عوامل الخوف المتأصلة فى النفوس . ومتى توثق الاحساس بالامن . ذلك أن الموظفين الحكوميين الذين يشعرون بالامن خلال ممارستهم لوجبات وظائفهم ، والذين لا يستبد بهم القلق حيال اتجاهات رؤسائهم نحوهم . ينظرون الى مشكلات العمل بتجددة على أنها تحد مستمر يستثير حماسهم » .

2. Peter Blaw : Bureaucracy in modern Society.



## تعاقب القادة

نقصد بتعاقب القادة هنا ما كان منه مرتبطا بعملية الاصلاح والتطوير الادارى ، حيث يبدو الدور البناء للقائد هاما وحيويا . والاصلاح الادارى ضرورة علمية وعملية فى ظروف التغيير الاجتماعى السريع الذى يمر به مجتمع من المجتمعات . ومع ذلك ففى معظم الحالات التى تبدو فيها الحاجة ماسة الى الاصلاح الادارى ، فان المبادأة الى الاصلاح والتطوير لا تبدأ عادة الا بعد محنة تقع أو اختبار مرير تمر به المنظمة أو ظروف سيئة تثير الرأى العام مطالبا بالاصلاح ، وتجعله ضرورة سياسية واجتماعية وادارية .

والاصلاح يعنى تغييرا أصيلا فى العمل وفى التنظيم وفى الأشخاص ، وفى فكر الناس عن كل هذه الأمور . وفى اطار هذا المفهوم لا ينظر الى الاصلاح على أنه مجرد تعديل بسيط أو مواءمة سطحية أو استعمال مسكنات لموقف معين ، وانما هو تحول كامل فى الخطط وتغيير جوهري فى الروح والفكر وأنماط السلوك ، وفى تنظيم وعمل العنصر البشرى ، وهذا يجعل عملية الاصلاح مقصودة وهادفة .

وتغيير القادة وقدم قادة جدد أكثر حماسة وأكثر فاعلية وأكثر كفاية يعد مدخلا طبيعيا للاصلاح والتطوير الادارى . وذلك عن ادراك لأثر قيادة المنظمة فى حياتها اليومية وفى حيوياتها ونتاجها وتطورها . ففى مجتمعنا يرتبط نجاح المنظمات أو فشلها الى حد كبير بمعدن القيادة التى تتاح لها . ذلك أن المنظمات عندنا لم تتطور بعد لتصبح لها شخصيتها المستقلة عن شخصية القائد بحيث تثبت وجودها كتنظيم "Institution" قادر على العمل ، وبحيث يضع الناس ثقتهم فى المنظمة وفى قدرتها على العمل المنسق فلا يلجأون دائما الى أشخاص بعينهم لقضاء حاجاتهم أو لحل مشكلاتهم .

على أن تغيير القادة ، بجانب أثره فى حياة المنظمة الوظيفية ، له آثار بعيدة المدى فى حياتها الانسانية باعتبارها خلية بشرية تحوى مختلف المشاعر والأهواء والاتجاهات والصراعات . فمن المتفق عليه أن مشاعر الانتماء

للمنظمة عامل أساسى لتحقيق توازنها (١) . وجانب من مشاعر الانتماء التى يحسها العاملون فى جهاز أو إدارة يتعلق بالقائد أو المدير ، وهذا يحملنا على التساؤل عما إذا كان لتغيير القادة فى المنظمات آثار معينة فى حياتها واستقرارها وتوازنها ، وما هى النتائج والآثار والمشكلات التى قد يثيرها التغيير فى وجه المدير الجديد ؟

المنظمة فى حياتها العادية تلتف حول قائدها . تؤمن بمثله وبقدراته وبقيادته ، وتسير معه فى الاتجاه المنشود لتحقيق الأهداف . وحياة القائد فى المنظمة وسلوكه وتصرفاته تنمى اتجاهات معينة لدى العاملين وتنتج حصيلة من العلاقات والصلات ، وأنواعا من الولاء ومشاعر الانتماء .

كذلك يتحدد الأشخاص الذين يمكن الاعتماد عليهم ، والاتصال بهم ، والوثوق فيهم ، لفهمهم لروح القائد وطريقته فى معالجة الأمور وكيفية البت فيها واتخاذ القرارات المختلفة . وتتاح الفرصة للمستشارين والرؤساء للتيقن من اتجاهات القائد والسياسة التى ينتهجها فى العمل ، وطريقة عرض الأمور ومناقشتها والتصرف فيها .

والى جانب ما تقدم ، فالقائد الذى نما بين أفراد المنظمة يتفوق فى المامه بالخبرة واحاطته بنواحي العمل ، وعلاقاته الداخلية والخارجية ومعرفته لكل العاملين ، الى جانب شعوره بأنه صاحب حق مكتسب فى المنصب .

لعل أول ما يخالج المرء عند علمه باختياره لمنصب قيادى جديد - بجانب مشاعر الغبطة - مشاعر الهيبة والرهبة . فيبدأ بجمع المعلومات والبيانات عن العمل الجديد وعمن يعملون به ، ويحاول أن يكون فى ذهنه صورة للأوضاع السائدة فى المنظمة . هذه الصورة تكون قريبة من الصواب لو أتاحت له فرصة لقاء سلفة وتسلم العمل منه بأسراره ومشكلاته وفنياته ، وعلاقاته ، بحيث يكون اطارا عاما للموقف أقرب ما يكون للواقع . فيساعده ذلك على تصحيح الصورة التى كونها فى ذهنه عن المنظمة واستبعاد أى اتجاهات متحيزة لا مبرر لها . فإذا كان القائد ذا ماضى مجيد وتاريخ وسمعة وأعمال جليلة ، فهذه كلها أسهم هامة تزيد فرص النجاح أمامه . ويعزز من مركزه المامه بالعمل الجديد ، ومقدار الدفع السياسى الذى يؤازره ، ومدى

أهمية الظروف التي وصلت به الى تولى القيادة ، والسلطات التي خولت له ،  
والامكانيات التي وضعت تحت تصرفه .

على أنه عندما يبدأ مباشرة العمل الجديد تواجهه عادة عقبات لم  
يكن يتوقع معظمها . من أمثلتها ما يأتي :

### أولا : القبول :

فى مقدمة العقبات التي تعترض القائد مدى قبوله لدى الآخرين كقائد  
جديد ، اذ يتوقف عليها مدى نجاحه فى كسب السلطة وقيادة المنظمة .  
وعملية القبول هذه ليست هينة ، بل هى معقدة وتسهل أو تصعب وفقا  
لقدرات القائد وخبراته واستعداده . لذلك ينظر الى كسب السلطة على أنها  
مشكلة القائد شخصيا لا مشكلة العاملين معه ، وعليه تبعا لذلك أن يكون  
مدركا لكل ما حوله من اتجاهات وتفاعلات ومواقف انسانية وعوامل نفسية  
ويتصرف وفقا لما يقتضيه الموقف .

وأسباب صعوبة قبول القائد الجديد لدى العاملين قد ترجع الى  
ما يأتي :

١ - أن نظام العمل كان قد استقر بالمنظمة فى وجود المدير السابق ،  
والموظفون عادة يخشون أى تعديل ، ووجود المدير الجديد يولد حالة عدم  
استقرار .

٢ - أن جو العمل قد تهيأ بالمنظمة وتعود الموظفون عليه . ويودون  
ألا يتغير .

٣ - أن كبار الموظفين كانت لهم علاقات شخصية وميزات تقرررت  
ويودون المحافظة عليها .

٤ - الموظفون يتوقعون عادة تغييرات استراتيجية قد تؤدي الى زيادة  
أعبائهم .

٥ - مشاعر الغيرة بسبب تعيين مدير من خارج المنظمة .

### ثانيا : الالمام بالحقيقة :

حينما يبدأ المدير الجديد فى مباشرة أعماله يطلب عادة الاطلاع على

القوانين واللوائح التى تحكم سير العمل ، وعلى تقرير مبدئى عن نظام العمل والتنظيم الرسمى وعن الموظفين واختصاصاتهم . على أنه قد يجد هذه المعلومات غير كافية ، وقد يراها متحيزة ، ويحس بأنه مازال فى حاجة الى أن يعرف التنظيم غير الرسمى ، والعلاقات القائمة فى المنظمة وأسرار العمل الأخرى .

### ثالثا - التركة الموروثة :

ويرث القائد الجديد تركة كبيرة مثقلة بالتزامات متعددة ، فهو :

١ - يرث أولا الوعود والالتزامات السابقة من عهد سلفه ، مثل الوعود بالنقل أو بالترقية أو ببعض المزايا .

٢ - يرث التنظيم الرسمى ، والتنظيم غير الرسمى الذى يجده ، كما يرث جو العمل مناسبا كان أو غير مناسب .

٣ - يرث الوكلاء والمساعدين والسكرتيرين الذين لا يعرف شخصياتهم تماما .

وازاء كل هذه العقبات ، ما الذى يمكن أن يكون عليه سلوك القائد الجديد ؟ للقائد الجديد يعانى فى بداية عمله معاناة تشدد أو تضعف حسب مقدار فهمه للموقف السلوكى الذى وجد فيه . فهو لابد أن يكون مدركا لمشاعر الانتماء التى تربط الموظفين بسلفه والتى تؤخر عملية قبولهم للقيادة الجديدة ، أو تطوعهم للمبادرة « باذابة الجليد » بينهم وبينه ، وبقائهم فى حالة تردد واستكشاف وانتظار حتى يتخذ القائد الجديد الخطوة بل الخطوات الأولى لتهيئة الجو المناسب من جانبه . ومن ثم فإن سلوك القائد فى أيامه الأولى يتوقف عليه الى حد كبير كسب المعركة أو خسارتها ، حيث تكون تصرفاته كلها تحت المجهر ، وأخباره تنتقل بسرعة فى مختلف مستويات المنظمة مع الميل الى المبالغة .

والقائد الذى لا يدرك مثل هذه المشاعر والاتجاهات يبدأ للأسف بدايه غير موفقة ، لأنه يسيء فهم سلوك وتصرفات الموظفين . ومن ثم يحاول ممارسة دوره القيادى على غير أساس سليم . وفى محاولته لكسب السلطة يندو الصراع واضحا بينه وبين العاملين معه .

وقد يبدو مظهر هذا الصراع فى الالتجاء للطرق والاجراءات الرسمية فى علاقتة بالمنظمة ومنها :

- ١ - اعتماده اعتمادا أساسيا على تنفيذ القانون والتعليمات للتغلب على مقاومة الموظفين وسليبتهم .
- ٢ - التجاؤد الى الطرق الرسمية فى الاتصال وتبادل المعلومات .
- ٣ - اعتماده كلية على سلطته الرسمية وحقه فى إصدار الأوامر ومساءلة ومجازاة المقصرين .
- ٤ - محاولة التخلص ممن لهم ولاء لسلفه ، دون محاولة كسبهم الى جانبه .
- ٥ - تورطه فى تقريب البعض للاستفادة بمعلوماتهم .
- ٦ - الرقابة المحكمة من طريق مراجعة جميع الأعمال ، وتركيز السلطة كلية .

ولا شك أن التجاء القائد الجديد الى هذه الأساليب فى العمل دون سعيه الواعى لتغيير اتجاهات الآخرين يزيد الطين بلة ، لأن هذا يعنى انه بدأ العمل فى اتجاه مضاد لما يجب أن يكون عليه تصرفه كقائد ، وهو بذلك يهزم أغراضه ويضع بنفسه لنفسه العراقيل فى طريقه الى القيادة .

### المرور بالتجربة :

كيف يمكن للمدير الجديد أن يمر بالتجربة بنجاح ؟

على المدير الجديد أن ينتهز الفرصة المناسبة للعمل . ويلاحظ أن المنظمة تمر عادة بفترة معينة تكون فيها فى حالة استعداد نفسى للتغيير . وقد يؤدى حرص المدير الجديد على النجاح الى التانى فى تقدمه ، غير أن التبسطؤ يفوت الفرصة المناسبة لانتهاز حالة التهيئة النفسية قبل أن يتبدد استعداد الموظفين لقبوله . وربما يصعب على المدير أن يعيد تهيئة هذه الحالة من جديد . بل وقد يخشى اذا تأخر عن الوقت المناسب فى البدء بالعمل فى اتجاه التغيير والتطوير أن تطويه المنظمة معها ويتأقلم مع نمط العمل الذى ساد مع

الظروف والأوضاع المستقرة ، وقد يفقد قدرته على التطوير والتغيير مستقبلا ، حيث تكتسب المنظمة مناعة ضد تيارات فكره وضد اتجاهاته .

وهذا لا يعنى بحال أن يتسرع المدير الجديد فى العمل قبل أن يتمكن من تقدير الموقف . فالتغيير الذى يحدثه يجب أن يكون هادفا وأصيلا ، وألا يكون تغييرا لمجرد التغيير . فحين يتسرع القائد الجديد فى اتخاذ قرارات دون دراسة كافية تكون هذه القرارات غير مصقولة ، وقد يضطر للعدول عنها مما يؤثر فى مكانته واتجاهات العاملين نحوه .

والمدير الذى يأتى من خارج المنظمة ليشغل المنصب الذى كان الوكيل يطمع فيه أو يؤمل نفسه به ، عليه أن يثبت جدارته للمنصب وأن يسعى فى الوقت نفسه لتغيير اتجاهات الآخرين لصالحه . وإثبات حسن النية والرغبة الصادقة فى التعاون من أجل تحقيق أهداف المنظمة وأهداف العاملين بها . وقد يفرض هذا على المدير الجديد أن يبدأ عمله وفقا للخطة التالية :

١ - عمل زيارة ودية للوكيل أو الرجل الثانى الذى كان يطمع فى المنصب .

٢ - تفويض قدر مناسب من الاختصاصات اليه لبعث الاطمئنان فى نفسه وإشعاره بالاستعداد للتعاون وحسن النية .

٣ - إشراكه فى رسم سياسة التغيير والتطوير ووضع خطته .

٤ - تكريم المدير السابق - فى الظروف التى تسمح بذلك - لإشعار العاملين بتقديره والاعتراف بفضله ، ولتسلم العمل بطريقة ودية وإنسانية .

٥ - عقد اجتماع العاملين جميعا ، وآخر للرؤساء بالمنظمة . وفى هذه الاجتماعات يقدم المدير نفسه وسياسته فى العمل . ويطلب الرؤساء بتقارير عن الحالة وسير العمل واقتراحاتهم بصدد تطويره وهذه التقارير سوف تعكس الموقف الراهن وتعطى صورة كاملة عن العمل ومشكلاته .

٦ - زيارة الرؤساء العاملين بالمنظمة فى مكاتبهم وأماكن عملهم للتعرف عليهم فى الوظائف التى يشغلونها وعلى اختصاصاتهم .

ومسح ضرورة المام المدير الجديد بالمعلومات الضرورية عن العمل والعاملين ، فالأفضل عدم التسرع فى تكوين أفكاره أو اتجاهات محددة أو عقائد بناء على هذه المعلومات ، ومراقبة الحال فترة من الزمن للاستيثاق من صحة المعلومات . وقد يتطلب هذا وضع الموظفين محل تجارب واقعية والحكم على سلوكهم وتصرفهم فيها . والاطلاع على الوثائق الرسمية المقيدة فى هذا الصدد - كملفات الخدمة - لتكوين فكرة موضوعية عن العاملين وتقديمهم الوظيفى وأحوالهم العامة .

ويتوقف فهم المدير الجديد للمنظمة الى حد كبير على دراسته للتنظيم الرسمى القائم ، وما يحويه من مستويات للسلطة والمسئولية ، وتقسيم العمل، وتوزيع للاختصاصات ، وتحديد لمختلف العلاقات الرسمية . ومن الدراسة والخبرة يمكنه الحكم على مدى ملاءمة التنظيم لتحقيق الأهداف .

كذلك يتحقق من نظام سير العمل عن طريق الاشراف والمتابعة ، ودراسة التقارير التى يقدمها الوكلاء والمساعدون ، ناذا اکتملت لديه الصورة واحس بأنه أصبح فى مركز يمكنه من التصرف السديد ، وجب عليه الا يتأخر فى ادخال التحسينات والاصلاح والتطوير الضرورى على بيئة العمل .

والى جانب دراسة التنظيم الرسمى - الذى يحدد الأدوار الرسمية للعاملين والعلاقات الوظيفية القائمة بينهم - يتعين على المدير الجديد أن يكتشف التنظيم غير الرسمى القائم ويتعرف عليه . وهو التنظيم الذى لا يظهر على خريطة التنظيم الرسمى على الرغم من وجوده فعلا . ويمكنه التعرف على التنظيم غير الرسمى من خلال المعلومات التى يجمعها ، والمناقشات التى تدور بينه وبين مساعديه ، ومشاهداته الخاصة فى العمل .

ثم تأتى مسئولية المدير الجديد فيما يتعلق بتفويض السلطة للمعاونين ومنحهم القدر الكافى منها لمباشرة مسئوليات العمل . مع ضرورة احترام هذه التفويضات التى تؤدى الى بث الثقة فى النفوس ، واعداد الآخرين لأدوارهم القيادية .

ويتبقى أمام المدير الجديد تصفية التركة التى ورثها عن سلفه . ويجب أن يحسن تصفيتها بكل التزاماتها وأعبائها حتى يجتاز فترة الانتقال بنجاح .

وفي مقدمة ما يرثه المدير الجديد جو العمل صحيا كان أو فاسدا ، والظروف التي تمر بها المنظمة عادية كانت أو استثنائية ، والوعود التي سبق أن وعد بها سلفه والالتزامات التي ارتبط بها . وعمله في هذا الاتجاه يفرض عليه اليقظة والعدالة وتروخي الصالح العام في كافة التصرفات .

### الاتجاه للإصلاح والتطوير :

ذكرنا أن التحدي الأول الذي يفرض نفسه على القائد الجديد يرتبط أساسا بمدى قدرته على الحصول على تقبل العاملين معه لشخصه وسياسته الجديدة في العمل وسلطاته . وهذه السلطات يجب استعمالها بطريقة اقتصادية ليتمكن جذب العاملين اليه والحصول على تأييدهم .

وفي الواقع أن كثيرا من الاتجاهات التي تتصل بمثل هذه المواقف تكون اتجاهات سلبية لا مضادة ، ذلك أن عددا كبيرا من الموظفين الذين يتخلفون عن تقبل التغيير لا يفعلون هذا عادة بقصد احراج المدير الجديد أو النيل منه أو من سياسته وإنما بسبب طبيعتهم المحافظة والخوف من التغيير في ذاته على أساس أنه يزعزع الثقة في أنماط العلاقات وضيق سير العمل التي ألفوها ، إلى جانب حاجة هؤلاء للشعور بالأمن والاستقرار الذي قد يذهبه تعاقب القادة .

يؤيد هذا أن الدراسة التي قام بها « برجر ، للطبقة الادارية العليا في الحكومة المصرية قد توصلت الى أن أعضاء هذه الطبقة لا يتميزون بالتجانس في الأصل الاجتماعي والاقتصادي وتختلف نظرتهم للحياة والأمور . وصفة الترابط التي تتميز بها هذه الطبقة لا تبدو في انتمائها وترابطها ككادر وإنما تبدو في مظهر واحد سلبي هو دفاعها عن نفسها ، وشغلها الشاغل هو حماية ذاتها (٢) . وهذه النتيجة ذات معنى هام بالنسبة لهذه الدراسة ، وبالنسبة لعمل القائد الجديد في المنظمة الادارية .

ان مشكلة القائد الجديد الأولى مشكلة انسانية ، وهي كيف يمكن أن يقنع العاملين معه بأنه يستهدف خيرهم إلى جانب خير المنظمة ، وأن شدة اهتمامه بأهداف العمل يوازرها ويساندها اهتمامه الأكيد بأهدافهم الشخصية، وهنا يجد القائد في العلاقات الانسانية عونا كبيرا في مواجهة الموقف .



ان تصفية التركة الموروثة عن السلف والالمام بجميع الأعمال والحقائق الأساسية عن العمل والعاملين يجعل القائد الجديد قادرا على ممارسة دوره القيادي والاختصاصات المنوط بها فى كفاية وفاعلية . ومن ثم توجه العناية لتعبئة جميع القوى المادية والمعنوية للتنظيمين الرسمى وغير الرسمى بما يضمن تحقيق الأهداف ولحفز الجميع للتحرك فى اتجاه الاصلاح والتطوير ، وتشجيعهم على المبادرة والابتكار والتجديد .

وهكذا يستطيع القائد الجديد من طريق الادراك الواعى لحقيقة الموقف وحركة التفاعلات الجارية فيه ، ومن طريق المحاولة المستمرة ، واستبعاد كل عوامل التحييز ، واستعمال السلطة الرسمية للضرورة فقط ، أن يثبت أن الاختيار قد صادف أهله وأن المنظمة سوف تسير من ورائه فى الطريق الذى يقودها فيه .

## الفصل الرابع

# اتخاذ القرارات

كان فلاسفة اليونان يبحثون دائما عن أهم عنصر واحد له أكبر أثر محسوس في حياة المجتمع . . . فقال بعضهم الشمس ، وقال بعضهم الهواء . . . وهكذا . وفي مجال الإدارة ينظر أساتذتها وفلاسفتها الى عملية اتخاذ القرارات على أنها أهم عنصر واحد له أكبر أثر محسوس في عمل وحياة المنظمات . فاتخاذ القرارات هو جوهر عمل القادة ، وهو نقطة البدء بالنسبة لجميع الاجراءات وأوجه النشاط والتصرفات التي تتم في المنظمة . وتوقف اتخاذ القرارات اليومية بسيطها وجسيمها يؤدي الى تجميد العمل وشلل النشاط واضمحلال المنظمة .

ولعل أهم عامل في عملية اتخاذ القرارات هم الأشخاص الذين يتخذون القرارات . ومن هنا كان اهتمامنا بالقيادة الادارية وأهميتها وخصائصها وانماطها وديناميكياتها .

فالقادة هم الذين يقررون السياسات والخطط والبرامج ، ويسـيرون عجلة التنفيذ بتفصيلاته ويمطالبه ومشكلاته . وسواء اتخذوا قرارات أو لم يتخذوا فهم يؤثرون فى عمل ومستقبل منظماتهم وفى مدى تحقيق أهدافها ، وفى نشاط العاملين بها وروحهم المعنوية ، وفى الملايين من المواطنين الذين يهتمهم العمل الحكومى (١) .

وعملية اتخاذ القرارات ليست بالمهمة السهلة لأنها عملية اختيار بين أفضل البدائل وأفضل السبل لتحقيق الهدف ، واختبار لمدى كفاية الرؤساء وقدرتهم على تحمل المسئولية والبت فى الأمور . وهى بالتاكيد تزداد أهمية وتعقيدا وتكون آثارها أعظم وقعا بزيادة حجم المنظمة وحساسية مهامها ، أى بضخامة أهدافها وبمدى اتصالها بالجمهور . وترتبط كفاية المنظمة بكفاية القرارات التى تتخذ فى مستوياتها المختلفة . فاتخاذ القرارات لا يقتصر على مستوى إدارى دون سواه إذ المفروض أنها عملية تمارس على جميع المستويات وتنتشر فى كل أرجاء المنظمة مثلما ينتشر العمل التنفيذى ، بل انهما عمليتان متكاملتان ومرتبطتان أشد الارتباط . وليس من شك فى أن أى نظرية للإدارة لابد أن تتضمن أساسا للتنظيم الذى يضمن سلامة اتخاذ القرارات مثلما تتضمن الأساس الضرورية لانجاز الأعمال .

وغالبا ما ينظر الى اتخاذ القرارات على أنها عملية فكرية من نتاج ذهن واحد . ولكن الواقع يؤكد أن اتخاذ القرارات فى أى هيئة أو إدارة تقدمية هو عملية منظمة "Institutionalised" . « وأن أى قرار فى حقيقته ما هو الا الناتج النهائى لحصيلة مجهود متكامل من الآراء والأفكار والاتصالات والجدل والدراسة التى تمت فى مستويات مختلفة بالمنظمة بمعرفة افراد عديدين . ومن ثم ينظر الى القرارات التى تتخذ فى المنظمات على أنها نتاج جماعى لا نتيجة فكر أو رأى شخصى .

---

(١) فى الواقع أن عدم اتخاذ قرار بصدد موضوع أو مشكل معين يعد فى ذاته قرار سلبى . وفى بعض الاحيان نجد القادة والرؤساء يحسنون التصرف حينما يقررون عدم اتخاذ قرار . ولهذا السبب يلزم الا تتخذ قرارا بعدم اتخاذ قرار بطريقة عفوية ، وانما يجب أن نصل الى هذا عن دراسة واقتناع .

2. John Piffner and Robert Presthus, Op. Cit., pp. 114-116.

ان القرار الهام كالنهر العظيم الذى يستمد مياهه من مصادر فرعية متعددة كلها تسهم فى خلق كيانه . والذى يحدث داخل المنظمة هو أن المستشارين والمتخصصين ممن يمتازون بالخبرة والمهارات الفنية ، والرؤساء التنفيذيين والاداريين عند كل مستوى ممن هم أكثر التصاقا بالعمليات والتنفيذ، يدرسون الموضوعات والمشكلات ويجسرون البحوث والتجارب والملاحظات ، ويجمعون المعلومات والحقائق ، ثم يعرضون وجهات النظر المختلفة والحلول البديلة ويناقشونها مع القيادة الادارية للوصول الى القرار . وهكذا تبدو عملية اتخاذ القرارات فى بعض صورها نابعة من أسفل ، وكان التفكير فى القرار فى حقيقته يبدأ من أسفل الى أعلى ، ثم ينزل فى اتجاه عكسى بعد اتخاذه (١) .

حقيقة الموقف اذن داخل المنظمة - وزارة كانت أم مؤسسة أم ادارة - تؤكد أن مثل هؤلاء المستشارين والرؤساء لهم دور كبير فى تقرير ما يمكن أن يقرره الرئيس الأعلى . ويزداد تأثيرهم وتقوى حجتهم كلما زادت المسائل فنية وتخصصا وتعقيدا . والطريقة التى يعرض بها هؤلاء العاملون من حول القادة الأمور والمشكلات لها عادة أثرها فى توجيه القرار الذى يتخذ وربما فى تحديده . وليس من شك فى أن إحدى النتائج غير المباشرة للتقدم العلمى والميل الى التخصص فى مجتمعنا المعاصر هى الاتجاه الى اتخاذ القرارات عند مستوياتها المتخصصة ، أو بمعنى آخر الاتجاه نحو اللامركزية فى اتخاذ القرارات وتفويض هذه العملية الى الرؤساء المختصين عند كل مستوى مناسب .

ومن ناحية أخرى يبدو الاتجاه واضحا نحو الاتجاه لتعاون العلماء والفنيين فى عملية اتخاذ القرارات المتصلة بنواح فنية أو تخصصية . وفى تخطيط المدن مثلا يعتمد البحث والرأى على جهود علماء الاجتماع وعلماء النفس الاجتماعى ، والأنثروبولوجى ، والاحصاء ، والتخطيط ، والمهندسون، ورجال المرور . وانه وإن كان هذا الاتجاه يؤدى الى كثير من الجدل النظرى والفلسفى ، لارتباط كل عالم بمجال تخصصه ، فانه تطور حتمى تتطلبه ضرورة معالجة مشكلات المجتمع المعاصر على أسس علمية وفنية توضح للقيادة الادارية الرؤية وتساعد على اتخاذ القرار السليم .

---

(١) الحديث هنا ينصرف الى طريقة اتخاذ القرارات فى بيئة ديمقراطية . وهى فى نظرنا الطريقة المثلى كما سيبدو فى الصفحات التالية .

ومع التسليم بأن تيارات الفكر والرأى من أسفل الى أعلى تؤثر فى عملية اتخاذ القرارات وتوجهها فى كثير من الظروف ، الا أن اتخاذ القرار يبقى مهمة الرئيس الادارى وليست مهمة المستشارين أو المتخصصين الذين يعملون الى جانبه .

فهؤلاء لا يعدون أن يكونوا أجهزة مساعدة أو استشارية ، للمنفذين والاداريين أن يستفيدوا بخبرتهم ويستعينوا برأيهم ، على الا يكون للنصيحة والرأى صفة الالتزام . ذلك لأن الرؤساء المنفذين والاداريين هم المسؤولون عن سير عمليات التنفيذ وعن تحقيق الأهداف ، ومن ثم يفترض فيهم اعطاء النظرة العامة الشاملة ورؤية الوجه الآخر للصورة . . هذا الوجه الذى يعكس عادة الجوانب السياسية وغير الموضوعية للمشكل .

### ترشيد عملية اتخاذ القرارات :

ومن العناصر النظرية الهامة فى القرار هو ما يعبر عنه بالرشيد "Rationality" ، ونعنى بالرشد أن يكون القرار معبرا عن أفضل البدائل التى تتوخى أفضل السبل لبلوغ الهدف الذى من أجله اتخذ القرار . ويبدو أن كلا من النظريتين السياسية الديمقراطية والاقتصادية الكلاسيكية قد اهتمت بصورة الفرد كمخلوق رشيد فى تصرفاته . فالنظريات السياسية تفترض فى الفرد أساسا أن يكون مدركا حر الاختيار ، دقيقا فى تفضيله ، يستطيع خلال المناقشة والجدل والبحث أن يصل الى استنتاجات معقولة . وتفترض النظرية الاقتصادية فى مجالها توافر الفرد الذى يتعقل فى الانفاق ويختار أفضل السلع التى يحتاج اليها بأقل الأسعار ، ويستطيع التنبؤ فى المجالات الاقتصادية .

على أن هذا الاصرار على افتراض الرشيد فى تصرفات الفرد قد تعرض لهجوم كثير من الكتاب فى مجال الادارة الذين يؤمنون تماما بأن هذا الاتجاه يتطلب وجود انسان لم يخلق بعد . وفى مقدمة هؤلاء الأستاذ سيمون "Simon" ، الذى يقول ان ما يتطلع اليه الفرد فى الواقع هو الوصول الى قرارات « معقولة » وليست قرارات « رشيدة » . فنحن عادة نتأثر

بالقيم والاعتبارات المختلفة المتصلة بالقرارات التي نتخذها ، ومن ثم فإن قراراتنا قد تبدو غير رشيدة "Irrational" الى حد ما (١) .

وينظر علماء الادارة الى الرشد فى القرارات الحكومية من زاوية خاصة . وتعريفهم للقرارات الرشيدة فى الحكومة يختلف عن تعريف العلماء فى مجالات العلوم التطبيقية . ذلك لاختلاف العناصر الأساسية التى تكون الرشد فى كلتا الحالتين ولارتباط الادارة فى الحكومة بالسياسة ارتباطا وثيقا . ومن هنا كانت تصرفات المنفذين والاداريين فى بعض الأحيان غير مفهومة لدى الفريق الآخر . ولعل فى مقدمة الأسباب التى تؤدى الى هذا اللبس أن المنفذين والاداريين يتأثرون فى عملية اتخاذ القرارات بعناصر غير موضوعية أكثر مما يفعل العلماء والخبراء والمتخصصون . ذلك لأن الادارى بالضرورة لا يعمل فى فراغ . ولكنه يعمل فى اطار البيئة الخارجية والبيئة الداخلية للمنظمة . أى فى اطار تنظيم أهم مقوماته ومكوناته الدعامة البشرية . والذين لهم دراية وعلم بالسلوك البشرى ومؤثراته واتجاهاته لدى الأفراد المختلفين يعلمون جيدا أنه لا يخضع لقاعدة معينة يمكن استنباطها أو اتباع أحكام ثابتة لها . ومن هنا كان العمل فى المنظمات البشرية بصفة عامة يحتوى درجات من عدم الرشد . ومحاولة ادارة تنظيم اجتماعى وفق معايير علمية وفنية محضة غير ممكن عمليا ، ولو أمكن فإن نتائجه لن تكون طيبة ، لأننا بذلك نتجاهل الاعتبارات غير الرشيدة للسلوك البشرى (٢) . فمما لا شك فيه أن أهداف الكفاية التى تتوخاها المنظمة غالبا ما تتحداها أو تنافسها الأهداف الشخصية للعاملين ، والوظائف الخفية للسلطة والأمن والبقاء وما إليها ، مما يجعل اتخاذ القرارات عملية فنية واجتماعية فى الوقت نفسه . وهكذا يبدو التحول واضحا عن النظرية الكلاسيكية للرشد فى القرارات الادارية (٣) .

- 
1. Herbel Simon : Administration Behavior, (New York, The Macmillan Co., 1957), Chap. III.

(٢) للمزيد من الاطلاع فى هذا المعنى انظر .

Peter Blau: Bureaucracy in Modern Society, (New York, Random House, 1969).

3. William Gore : The Making of Decisions, (Glencoe : The Free Press, 1964), p. 21.

وتأييدا لما تقدم، جاءت نتائج الدراسة التى قام بها نيكولاس نيكولاديس .  
وقد تناولت تحليل ٣٣٢ قرارا اداريا فعليا ، بهدف تحديد السياسة القائمة  
والقرارات التى صدرت بصددھا . فقد اكدت النتائج التى توصل اليھا الباحث  
ان عملية اتخاذ القرارات الادارية لا تخضع لمفهوم متزمت للرشد . بمعنى  
انھا لا تنقيد بقوانين منطقية ثابتة كتلك التى تحكم تصرفات الشخص  
الاقتصادى مثلا . ففى هذه العينة التى درسها كان القرار غير الرشيد - كما  
فى حالة ترقية ناظرة متزمتة فى تصرفاتها مع التلميذات والمدربات الى وظيفة  
مفتشة لأبعادھا عن الاشراف المباشر على الآخرين - هو فى ذاته القرار  
الرشيد (١) .

ويلاحظ انه فى خلال مراحل التغيير الاجتماعى الثورى تصعب عملية  
اتخاذ القرارات الرشيدة ، حيث يتطلب العمل الثورى السرعة والحسم .  
ويمكن اجمال العوامل التى تؤثر فى مدى رشد القرارات فى مجتمع متغير  
فيما يلى :

١ - صعوبة التنبؤ بالمستقبل ، وبما يمكن ان يكون عليه الموقف تماما  
فى نهاية كل مرحلة من مراحل التغيير .

٢ - صعوبة التحكم فى عوامل التغيير . وفى مقدمتها التقدم العلمى  
والانفجار السكانى والمواد المالية والامكانات المادية .

٣ - سرعة التغيير القاهرة لامكانات البشر وطاقاتهم وما ينجم عن ذلك  
من مشكلات الاسكان والاستهلاك والمواصلات والتعليم والصحة وغيرها .

٤ - عدم وضوح فلسفة معينة تقود عملية اتخاذ القرارات ، والسماح  
بممارسة التجربة والخطا كاحدى السمات الهامة للتغيير الثورى .

وهكذا نجد القرارات الادارية تتأثر بعوامل غير موضوعية مثل  
السياسة وصراع القوى والمصالح المختلفة واتجاهات الجماهير والقيم  
والعادات والتقاليد . الى جانب تأثر من يتخذ القرار بالعوامل والمؤثرات  
التي تتدخل فى سلوكه وتصرفاته ، ومنها بيئته ونشأته وتعليمه ومستوى  
ذكائه وميوله وافكاره . وما اليھا .

---

(١) للمزيد من الاطلاع فى هذا المعنى انظر .

2. Nicolas Nicoladis: Policy Decisions and Organization Theory,  
(Los Angeles: University of Southern California, Publications, No.  
11, 1960).

## خطة اتخاذ القرارات

القرار متى اتخذ شأنه كالمقذوف الناري لا يمكن استرجاعه ، وإنما يمكن مواجهة الموقف باتخاذ قرار جديد . ومن ثم فإن الالتجاء الى خطة علمية عند اتخاذ القرارات أمر يفرضه الإدارة السليمة ، ويتطلبه حرص القادة على تحقيق الأهداف بأعلى درجة من الكفاءة .

والغرض من أى قرار هو مواجهة موقف معين ، أو القيام بإجراء أو إجراءات بذاتها ، أو حل مشكل قائم . وفى كثير من الظروف يمكن تبين المواقف والمشكلات التى يتطلب اتخاذ قرارات بشأنها خلال عمليات الاتصال المستمرة داخل المنظمة ، أو من مراجعة أهدافها والغرض الذى أنشئت من أجله .

ويلاحظ أن الأهداف قد تكون محددة فى الميثاق أو فى الدستور أو فى أهداف الحزب السياسى الحاكم ، أو فى برنامج رئيس الجمهورية أو فى برنامج الوزارة ، أو فى قرار انشاء المنظمة . . . أو ما الى ذلك .

وتبدو أهمية عملية اتخاذ القرارات فى مجتمعنا بصفة خاصة خلال مرحلة الانطلاق التى هى إحدى مراحل التغيير الشامل - لعدة أسباب فى مقدمتها :

١ - أنه فى المجتمع الاشتراكى تكون القرارات الهامة قرارات مركزية ويمتد أثرها تبعاً لذلك الى قاعدة أكثر اتساعاً وشمولاً ( شكل ٩ ) .

٢ - أن النجاح فى إدارة التنمية مرتبط بمدى النجاح فى اتخاذ القرارات السديدة المحققة لأهداف التنمية . وبمعنى آخر فإن احتمالات النجاح فى تحقيق التنمية تتناسب تناسباً طردياً مع سلامة عملية اتخاذ القرارات .

٣ - أن البرامج هى برامج « للعمل الإيجابى » ، والاشتراكية تتطلب إجراءات بعيدة المدى ، وهذه الإجراءات تتوقف على :

( أ ) قرارات سليمة .

( ب ) قرارات حازمة .



(ج) متابعة منتظمة لهذه القرارات .

(د) تحسين مستمر لعملية اتخاذ القرارات .

٤ - أنه في خلال مرحلة التغيير الديناميكي التي نمر بها نسعى جادين للملاحقة أهداف متحركة غير مستقرة . وهذا يتطلب أن تكون قراراتنا قابلة لمواجهة هذه الأهداف المتحركة . بمعنى أن تكون «قرارات مفتوحة» بحيث يمكن أن تنضج وتعديل وتطور في أثناء عمليات التنفيذ ، وبحيث تكون مرنة عند التطبيق وفقا لامكانيات وظروف المستويات التنفيذية .

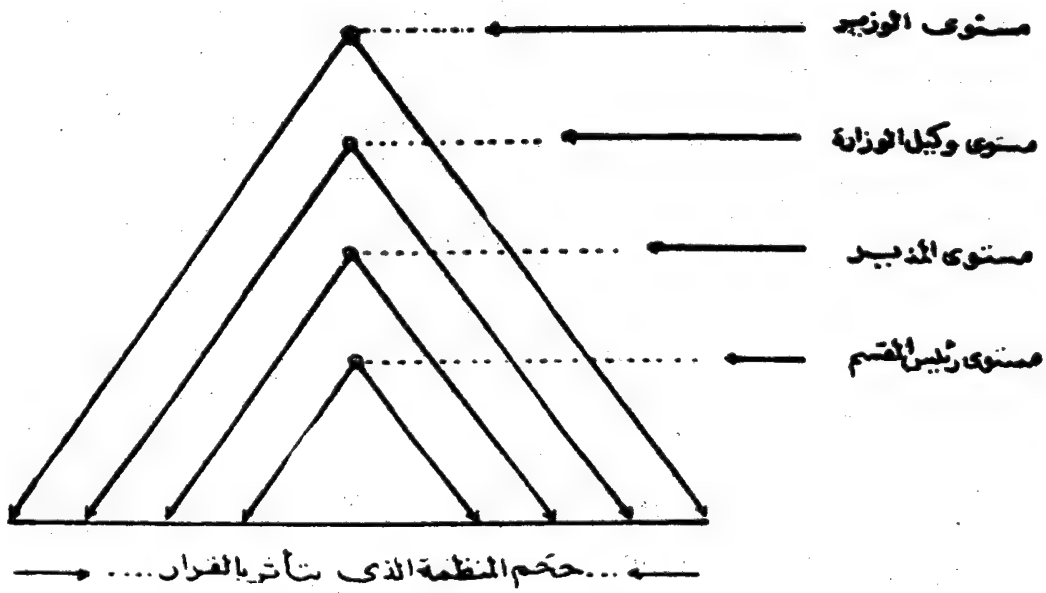
وبالإضافة الى ما تقدم يمكن القول أنه ما دامت عملية اتخاذ القرارات هي أهم عناصر العملية الادارية ، فإن أى تطوير أو اصلاح للادارة يرتبط أساسا بمدى امكان الوصول الى اتخاذ أفضل القرارات الممكنة . ومن ثم يصبح الاهتمام بتحسين عملية اتخاذ القرارات وترشيدها هو في واقعه اهتمام بتطوير وتنمية العملية الادارية . وهذا يدعونا لأن نتعرض للخطوة المناسبة التي يمكن أن تسير فيها عملية اتخاذ القرارات .

#### أولا : تحديد المشكل :

تبدأ عملية اتخاذ القرارات بتحديد المشكل ، الذي قد يكون محددا أصلا ، ويجب التنبيه الى أن المشكلات تتغير في طبيعتها وفي أولويتها من أن لآخر بفعل عوامل التغيير السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى أو الحضارى . ان من العبث أن نسعى لحل مشكل لم يعد قائما ، أو نعطى أولوية لمشكل أصبح فى مرتبة أقل أهمية أو ثانوية . وعلى هذا الأساس فإن تغيير طبيعة الشكل أو ظروفه يستتبع تغييرا فى السياسة التى ننتهجها لحله والقرارات التى نتخذها بصدد . كما أن المشكل الذى تحاول المنظمة اتخاذ قرار بصددته تتغير أبعاده نتيجة المعلومات الجديدة التى تصل الى مراكز اتخاذ القرار . وقد تظهر مشكلات فرعية أو جانبية تتطلب اتخاذ قرارات مكملة للقرار الأسمى .

ومن السهل تتبع التغيير والتفضيل الذى طرأ على المشكلات فى مجتمعنا الجديدة فى العمل ولسلطاته . وهذه السلطات يجب استعمالها بطريقة اقتصادية ليتمكن جذب العاملين اليه والحصول على تأييدهم .

## إرتباط حجم المنظمة الذي يتأثر بالقرار بالمستوى الذي يتخذ عنده



تمثل هذه الاهرامات حجم المنظمة الذي يتأثر بالقرار الذي يصدر عند مستويات تنظيمية مختلفة بالمنطقة. وواضح أن هذا الحجم يتناسب تناسباً طردياً مع هذه المستويات بما يجعل قرارات الوزير أكثر شمولاً وبالتالي ابلغ أثراً في حياة وعمل المنظمة.

منذ قيام الثورة حتى الآن ، وخاصة التغيير فى أولويات الأهداف والمشكلات فى أعقاب النكسة ١٩٦٧ ، وبعد حرب أكتوبر ١٩٧٣ .

ومن الأمثلة أيضا فى هذا الصدد ما مرت به الهند • فيلاحظ أن الهند حتى عام ١٩٦٢ كانت قد حددت مشكلتها الأولى على أنها مشكلة التنمية القومية • وكانت تحاول السير بعجلة التنمية الاجتماعية والاقتصادية بأقصى سرعة ممكنة وبكل الامكانيات • على انهفى النصف الأخير من ذلك العام وقعت الاشتباكات بينها وبين الصين ودخلت القوات الصينية الاراضى الهندية • فاعادت الهند من فورها تقويم الموقف وحددت مشكلتها الأولى بمشكلة الدفاع والاستعداد الحربى وأصبحت مشكلة التنمية فى الدرجة الثانية من الأهمية •

وبالنسبة لأنواع المشكلات التى تعرض فانه يمكن تقسيم القرارات نوعين (١) •

#### ١ - القرارات التقليدية :

وهى تتعلق بالمشكلات العادية المتصلة باجراءات العمل اليومى ويتنفيذه والنشاط الجارى فى المنظمة • ويمكن تقسيمها الى نوعين :

(١) قرارات روتينية : وهى تتعلق بالأمور والمشكلات البسيطة المتكررة كتلك المتعلقة بالحضور والانصراف والاهمال وتوزيع العمل • وهذا النوع يمكن البت فيه على الفور نتيجة الخبرات والتجارب التى اكتسبها الرئيس والمعلومات التى لديه • وهو لن يحتاج الى كثير من جهده وبحثه ، وانما يتم اتخاذ القرار عادة بطريقة فورية وتلقائية • كما يحدث فى حالة طلب موظف

---

(١) توجد تقسيمات أخرى لأنواع القرارات منها "Recurring Decisions" و

"Non Recurring Decisions". للتمييز بين القرارات التى تتكرر مرة بعد مرة

عن تلك التى تتخذ مرة واحدة ، أو فى فترات متباعدة انظر :

William Gore : "Decision Making Research", Sidney Mailik and Edward Van Ness : Concepts and lessons in Administrative Behavior, (Englewood

ويقسمها سيمون الى :

Cliffs, N.T.; Prentice-Hall, 1961), p. 52.

"Programmed Decisions" and "Nonprogrammed Decisions"

ويلاحظ أن القرارات فى الحالة الاولى تتخذ نتيجة للروتين الذى يسير عليه العمل ، وخاصة فى العمليات الكتابية وغير الفنية التى تتخذ فيها القرارات دون مجهود •

أجازة طارئة لعذر قهري أبداه ، فالذى يحدث أن الرئيس يبت فى الطلب من فورده . وبرغم بساطة مثل هذه القرارات إلا أن لها أهميتها من حيث أن كل قرار اتخذ يعتبر سياسة يجب أن تتبع فى الحسابات المعادلة . فلو أن الرئيس فى المثل السابق صرح للموظف بالانصراف من عمله للعذر الذى أبداه دون أن يحتسب اليوم أجازة ، فإن مثل هذا القرار يعتبر سياسة وضعها الرئيس يلزم اتباعها فى الحالات المعادلة ما دامت المتغيرات والعوامل الأخرى بقيت على ما هى عليه .

( ب ) والنوع الثانى من القرارات التقليدية تتصف أيضا بأنها متكررة ، وإن كانت فى مستوى أعلى من سابقتها وأكثر فنية وتفصيلا . وهى تتعلق بالمشكلات التى يוכל أمر مواجهتها الى الرؤساء الفنيين والمتخصصين الموزعين وفقا لمبدأ تقسم العمل الذى نادى به العلامة دور كايم . وفى عمل المنظمات اليومى نجد أن رئيس كل إدارة أو قسم يختص بتصرف الأمور والمشكلات المتصلة بتقديم العمل وسير خطواته ويوليها اهتمامه وعنايته ، كما فى حالة تعطل آلة ، أو توزيع العمل ، أو ما الى ذلك . ويبقى للمديرين والرؤساء فى المستويات الاشرافية العليا أن يوجهوا العمل فى المنطقة وينسقوا بين مختلف الإدارات والأقسام ، وأن يهتموا بتدريب الرؤساء المباشرين ورفع كفاءتهم لكى يحسنوا اتخاذ القرارات ، وأن يتصرفوا فى المشكلات التى على مستواهم .

## ٢ - القرارات غير التقليدية أو الحيوية :

وهى التى تتعلق أساسا : بالتخطيط ورسم سياسة العمل والمشكلات التى تعترض الخطط . وهنا أيضا يعرض لنا نوعان من المواقف :

( ١ ) النوع الأول : ويشمل مشكلات حيوية تحتاج فى حلها الى التفاهم والمناقشة وتبادل الرأى على نطاق واسع . وفى مواجهة هذا النوع يبادر المدير أو الرئيس الأعلى بدعوة وكلائه ومساعديه ومستشاريه الى اجتماع يعقده لدراسة المشكل وي طرح الموضوع للبحث ويعرض أبعاده المختلفة . ويسهم المجتمعون بأرائهم ومقترحاتهم وخبراتهم المكتسبة فى البحث والدراسة ، وتناقش المعلومات والآراء والأساليب والامكانيات المتاحة . وهنا تلزم إتاحة الفرصة لاشراك جميع الأطراف المعنية فى المؤتمر ، ومراعاة القواعد السليمة

فى عقده وإدارته بحيث نحصل على أكبر قسط من اسهام جميع المشتركين فى تقديم المعلومات المتكاملة والدراسة الشاملة لجوانب المشكل ، وفى التعليق والنصح والتعبير عن الرأى . ومن واجب الرئيس أن يتجنب فرض رأى من جانبه على المجموعة ، وأن يعتبر نفسه مجرد فرد فيها ، وأن يعطى الأعضاء حرية تامة فى المناقشة ، مع توضيح نقط القوة والضعف فى كل اقتراح فى ضوء الأهداف التى يتوخاها القرار . وعلى الجميع أن يلتزموا بعد ذلك بتنفيذ ما توصلوا اليه من قرارات .

وهذه هى الطريقة الديمقراطية فى اتخاذ القرارات وهى من الدعائم الهامة للإدارة الحسنة . ذلك لأنها توعى - ضمن ما تؤدى اليه من مزايا - الاعتبار الانسانية التى يجب أن تتوافر فى جو المنظمة لتجعله بقدر الامكان جوا صحيا خاليا من القلق والتوتر ، والتى تؤدى الى تماسك المنظمة والى تفهم عميق للأهداف والسياسة واسهام فعال فى تنفيذها . فالمشاركة الديمقراطية فى اتخاذ القرارات التى تمس أمور العمل الحيوية ومشاكله طريقة فعالة للحصول على رضا العاملين وقبولهم للقيادة وكبح نزعاتهم المعارضة أو التخفيف من حدتها .

( ب ) والنوع الثانى من القرارات غير التقليدية يتصل بمشكلات ذات أبعاد متعددة على جانب كبير من العمق والتعقيد . مثل هذه المشكلات لا يمكن مواجهتها بقرار فورى ، أو بمجرد عقد اجتماع لمناقشتها ودراستها . وإنما تتطلب البحث المتعمق والدراسة المتأندة المستفيضة المتخصصة التى تتناول جميع الفروض والاحتمالات وتناقشها . وغالبا ما تكون هذه المشكلات على مستوى قومى وتتصل بتحديد الأهداف وتخطيط السياسة العامة للدولة ، مثل موضوعات التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتنظيم الأسرة والتعمير وإنشاء المدن الجديدة .

وفى مواجهة هذا النوع من المشكلات لا يستأثر أحد بالرأى ، وإنما تسخر جميع التخصصات والامكانات ، ويستعان بدراسات علماء الاجتماع أو الاحصاء والاقتصاد والنفس ، وبالمخططين ورجال السياسة والدين وغيرهم كما تستخدم الآلات التى تخزن المعلومات وتنظم استخدامها وتقدمها عند الطلب للاستفادة بها . وهكذا تكون عملية اتخاذ القرار عملية علمية تجعلنا فى مركز يسمح لنا باستخدام واستغلال البيانات والمعلومات

والدراسات المتكاملة أفضل استغلال للوصول الى أفضل القرارات . على انه تجدر ملاحظة أن استخدام الآلات الالكترونية يقتصر على تنظيم المعلومات المخزنة واسترجاعها بسهولة . فالآلات فى حد ذاتها لا تفكر وانما تسترجع ما اختزن فيها وتفعل ما تؤمر به . و الفرق بينها وبين الانسان الذى يفكر ويختار قبل أن يتصرف .

### ثانيا - الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة :

المعلومات هى مادة العمل الادارى . فاذا كان الطبيب يعمل بالسماعة، والنجار بالخشب ، فان مادة الادارى فى العمل هى البيانات والمعلومات التى تتوافر لديه . وعلى مدى سلامة هذه المادة وتنظيمها يتوقف النجاح فى الادارة كما يتوقف مستوى القرارات التى تتخذ (١) .

وفى مقدمة المشكلات التى تصادف عملية اتخاذ القرارات مدى توافر وتكامل الاحصاءات والبيانات الضرورية ، ومدى دقتها وسلامتها ، ومدى تنظيمها بحيث يمكن استخدامها والاستفادة منها . ولذا يلزم تحديد البيانات والاحصاءات المطلوبة وتعريفها بدقة .

والبحث عن البيانات والمعلومات يصادف عادة عقبات كثيرة ، وقد يكشف عن مدى قصور أجهزة الاحصاء والأجهزة التنفيذية فى اعداد البيانات الضرورية وتنظيمها ومراجعتها . وقد يسلمنا البحث - كما يحدث أحيانا - الى مجموعة من البيانات المتضاربة أو الناقصة أو المتحيزة . وقد نصادف أيضا مواقف يمتنع فيها المختصون عن اعطاء البيانات وينكرون وجودها عن شعور خاطئ يملكها ، أو ضنا منهم بأسرار المهنة ، أو رغبة فى التظاهر بالأهمية، أو خوفا من النتائج غير السارة التى قد تعكسها بعض البيانات ، أو بفعل الضغوط النفسية والاجتماعية . ولذلك فقد يكون من الضرورى عند هذه الخطوة ان تبدأ الادارة باعداد وجمع البيانات التى تهتم الدراسة ، أو تكليف جهاز خاص بهذه المهمة . والتجاؤنا الى مثل هذا الاجراء يتوقف فى كل حالة من

---

(١) هناك فرق بين البيانات والمعلومات : فالبيانات "Data" تشمل الاحصاءات والحقائق التى لا يتدخل فيها الفرد . اما المعلومات "Information" فهى ترجمة وتحليل البيانات ويتدخل فيها رأى الفرد ، وهى أقل موضوعية من الأولى .

الحالات على مدى أهمية المشكل ومدى اعتماد القرارات التي نتخذها على مثل هذه البيانات .

ومن المؤكد أن مدى سلامة القرارات ورشدتها يرتبط ارتباطا وثيقا بمدى دقة وسلامة نظام الاتصالات وقنواتها التي تحمل البيانات والمعلومات البشري اتخاذ القرارات . والملاحظ أنه كلما ضاقت المسافة بين مركز المعلومات وبين متخذ القرار زادت فاعلية عملية اتخاذ القرار ورشدتها . ولذا ينبغي بذلك نفترض أن كل المعلومات التي تبني عليها القرارات تصل خلال قنوات الاتصال الرسمية . ففي بعض الأحيان يكون للاتصالات غير الرسمية أثرها للتحال في اتخاذ قرار معين . على أن هذا هو الاستثناء وليس هو الخطأ الجوهري للسلطة في حياة المنظمة العادية .

ويجب ألا ينصرف الذهن إلى أن البيانات التي تصدرها الأجهزة المختصة بالأحصاء أو التفتيش والأحصاء هي بيانات دقيقة سليمة على إطلاقها . ذلك لأن مهنة هذه الأجهزة هي جمع الأحصاء وتنظيم استخباراتها في حياة البيئات والمعلومات المتاحة تتوقف على المصادر التي أعدتها أصلا وعلى كمية الجهد والوقت والمال الذي أنفق في جمعها وإعدادها ودراساتها . فإفلا كانت البيانات التي تصل الجهاز المركزي للتنمية والأحصاء من الأجهزة المعنية غير دقيقة فأنها تصدر عن أجهزة الأحصاء بما فيها من عيوب .

وتبرز أهمية البيانات والمعلومات المتصلة بالتواحي السلوكية والاجتماعية - مثل القيم والعادات والتقاليد - كجزء هام جدا من الحقائق التي تجمع عن المشكل . وتوجد تجارب أجهد فيها المخططون والمهندسون والفنيون أنفسهم ، وأعدوا الدراسات المستفيضة لمشروعات هامة ، فلم تأخذ هذه المشروعات أخفقت في بعض نواحيها لأنها لم تأخذ في اعتبارها القيم والعادات وأنماط السلوك الاجتماعية التي تحكم سلوك المبتدئين من هذه المشروعات . من ذلك مثلا القرى النموذجية التي لم يقبل عليها الفلاحون . لأن من خططوها ونفذوها أغفلوا حساب بعض أنماط الحياة الوظيفية فأصبحت هذه القرى من وجهة نظر ساكنيها غير نموذجية بالمره . ومن ذلك أيضا أن القرار بإنشاء مراكز أو وحدات لتنظيم النسل لا يعنى أن النسباء يملكون تقبل على استعمال حبوب منع الحمل ما دامت النواحي الاجتماعية والخصائرية في المشكل لم تأخذ حقلها من الدراسة والبحث .

ولما كانت العادات والتقاليد وأنماط السلوك الاجتماعى تختلف من جماعة الى جماعة ومن بيئة الى أخرى ، فان بعض القرارات التى تعتبر منطقية ورشيدة فى محيط أو بيئة معينة قد لا ينظر اليها كذلك فى محيط أو بيئة أخرى مختلفة ، من ذلك مثلا أن ذبح البقر فى مصر يعتبر اثما فى الهند .

### ثالثا - دراسة الاحصاءات والبيانات :

الاحصاءات والبيانات الضرورية وحدها لا تكفى . اذ يلزم أن تكون معبرة بالصورة التى تمكن من الاستفادة بها ، مع ترتيبها فى علاقات مفيدة تمكن من تحليل هذه البيانات وعمل المقارنات واستخلاص النتائج . وإذا كان نقص البيانات مشكلة فان تضخم البيانات وزيادتها على القدر المناسب قد يسبب بعض المتاعب . لذلك يلزم استبعاد البيانات غير الضرورية أو الكمالية، وتصفية المتاح منها من البيانات غير الدقيقة ، والحذر من البيانات المتحيزة واستبعاد ما يكتشف منها .

ومن دراسة البيانات والاحصاءات وتحليلها تتكون صورة المشكل . وبذلك يمكن تصحيح الفكرة القائمة أو تأكيدها ، وإدراك أبعاد الحقيقة والاطار الذى يحتويه . ومن ثم تعزز الآراء والأفكار المبدئية عن المشكل، ونصبح فى موقف يمكن من اتخاذ القرار .

وهكذا يتضح أن منهج اتخاذ القرار لا يكون جليا تماما منذ البداية . هذا المنهج قد يتغير ويتحدد مع زيادة البيانات والمعلومات والتقدم فى الدراسة والمرور فى المراحل الأخرى لاتخاذ القرار .

### رابعا - اتخاذ القرار :

#### ١ - البدائل :

( ١ ) ان هذه المحاورة الذهنية التى يمر بها الإدارى توصله اما الى ضرورة اتخاذ اجراء معين قبل المشكل ، أو طرحه جانبا ، أو ارجائه ، ويلاحظ هنا أنه فى عدد من الحالات يحدث أن يكون عدم اتخاذ قرار هو القرار



المناسب . فإذا كانت الحلول البديلة المقترحة لا توصل الى قرار « بنعم » أو « لا » فالأمر يحتاج الى مزيد من الدراسة والبحث .

على أنه اذا كانت ثمة ضرورة لاتخاذ قرار ، فإن الدراسة المتعمقة للبدائل المختلفة تصبح خطوة أساسية للعمل . وعلى الرغم من أن المصلحة الذاتية والاتجاهات والخبرات الشخصية تؤثر في هذه العملية ، إلا أنه يلزم تجنب التحيز للأفكار والنوايا السابقة بقدر الامكان ، وأن تتم دراسة القرار الذي ستأخذه في إطار التنظيم القائم كله وما يتصل به أو يؤثر فيه بالداخل والخارج ، مع التأكيد على الأهداف المتوخاة والنتائج المرجوة من القرار .

ونذكر في هذا الصدد أن وزارة التخطيط تعد عادة عدة نماذج للخطة . كل منها يحدد أهدافه ووسائله وامكاناته وطرق تنفيذه وتمويله ومزاياه وعيوبه المتوقعة . وهذه النماذج تعرض على القيادة السياسية ، وتناقش وتدرس ، ثم يختار من بينها النموذج الأفضل الذي يحقق الأهداف المأمولة بأكثر السبل كفاية وفاعلية في ظل الظروف القائمة والامكانات المتاحة .

(ب) وهكذا نجد أنه بعد إيجاد الحلول البديلة للمشكل ، وحصر المزايا والعيوب المرتبطة بكل منها . تلزم دراسة كل من هذه الحلول في ضوء مزاياه وعيوبه المتوقعة وتقويمه . وقد لا تسمح الظروف أحيانا بعمل الدراسة المتعمقة الضرورية ، حيث تدعو الضرورة الى اتخاذ قرار عاجل أو فوري ، وهو ما يسمى بالقرار تحت الضغط .

وفي هذه الحالة تتوخى عملية اتخاذ القرار أحسن الممكن في ظل الظروف والمؤثرات والمتغيرات المسيطرة على الموقف . ويمكن تصوير حال متخذ القرار هنا بموقف لاعب الكرة الذي يقذفها لحظة وصولها لقدمه على أفضل صورة ممكنة تحت ضغط حرارة المباراة والمنافسة والسرعة المطلوبة والحماس والاندفاع . وربما لو أتاحت له الكرة نفسها في فرصة أنسب - كما في حالة المرنان - لتخير قذفها بطريقة أفضل .

(ج) فإذا تمت عملية تقويم البدائل المختلفة يصبح اختيار البديل الأمثل هو جوهر القرار ( شكل ١٠ ) .





أو بمدى كفايته وحرصه على مصالح الشعب . وهكذا نجد أن القرارات لا تتخذ في فراغ ولا في عزلة ، وإنما في إطار المصلحة العامة والسياسة العامة والأهداف القومية .

## ٢ - الحذر من ديكتاتورية الخبراء :

إن الاسترشاد بعلم ورأى المستشارين والخبراء في الميادين الاجتماعية والاقتصادية والنفسية والهندسية والطبية والقانونية وما إليها ، ضرورة لازمة في عملية اتخاذ القرارات . على أنه في هذه الحالة يلزم الحذر مما نسميه بديكتاتورية الخبراء . وذلك حينما يحاول الخبير فرض رأيه العلمي المحض في مجال يكون فيه للسياسة والقيم والعادات والتقاليد اعتبارها الهام في فهمة المستشارين والخبراء هي تقديم المشورة والنصح لا فرضهما . للمنفذين والاداريين حرية الاستفادة بخبرتهم ورأيهم وليس عليهم ضرورة استخدام كل ما يقدم اليهم .

والمستشارون والخبراء يهتمون المنفذين والاداريين عادة بالجهل والاستبداد بالرأى . والأخرون يصفون المستشارين والخبراء بالتعصب لأنرائهم وتخصصاتهم وبضيق الأفق . ويلاحظ بصفة عامة أنه في فترات الثورات والتغيير الراديكالي حيث تكون المشكلات حساسة وعاجلة يقل الاعتماد على رأى المستشارين والفنيين والخبراء ، بينما يزداد هذا الاعتماد بوصول الثورة والتغيير الى مرحلة الاستقرار . ويلاحظ أيضا أن هذا الاعتماد يقل كلما كان انشغال طليعة سياسية حيث ترجح كفة المنفذين والاداريين في حله ، ويزداد بزيادة فنية أو تكنولوجية المشكل .

هذه الحقائق تدعونا دائما أن نتطلب من المستشارين والخبراء تقديم أكثر من رأى أو اقتراح للمفاضلة بينها عند اتخاذ القرار المناسب . وتدعونا أيضا الى الحذر عند استعمال الخبرة أو الاستشارة الأجنبية التي قد لا تدرك جوانب المشكل السياسية والاجتماعية . والخطة الحكيمة في الاستفادة بهؤلاء الأجانب تستلزم أن يقدموا استشاراتهم أو توصياتهم الى فريق آخر من الخبراء والمستشارين الوطنيين لا الى القادة السياسيين مباشرة . وتكون مهمة هذا الفريق الأخير معاودة فحص الدراسات التي تقدم بها الأجانب

ومواءمتها بما يتفق مع أحوال وطبيعة المجتمع والظروف والعوامل السياسية والاقتصادية والحضارية المتدخلة في الموقف .

#### ٤ - تبادل الرأي مع من يتصل بهم القرار :

وفي سبيل الوصول الى القرار الأفضل يكون من الحكمة تبادل الرأي ودراسة المشكل مع الهيئات والجماعات الأخرى والجماهير التي يعنيهها القرار أو يمس مصالحها من قريب أو بعيد . فمثل هذه الشورى يمكن أن تفيد في جعل القرار مستوفيا لأغراضه ، متوخيا شتى الاعتبارات ، مستكملا للصورة التي تحقق له التنفيذ الفعال . وإهمال هذا الاجراء قد يعرقل تنفيذ القرار ، وقد يؤدي به الى حرقه حينما تصبح الجماهير أو الهيئات والجماعات قوى ضاغطة أو مقاومة أو تصبح مصدرا للمتعاب (١) .

ومن الأمثلة الناجحة في هذا الصدد ما لجأ اليه مدير أمن القاهرة حينما دعا مديري دور السينما والمسرح بالعاصمة للاجتماع به عند بحثه طرق الرقابة التي يمكن فرضها على العابثين بالآداب العامة وبشعور الجمهور من رواد هذه الملاهي . وكذلك الاجراء الذي لجأ اليه نائب مدير أمن الاسكندرية حينما عقد اجتماعا حضره الباعة الجائلون بالمدينة للوقوف على رأيهم قبل اتخاذ قرار بمنعهم من مزاحمة وسط المدينة وتحويل نشاطهم الى الشوارع الجانبية . ففي هذين المثالين استكملت جهة الادارة مقومات عملية اتخاذ القرار بما هيا له التنفيذ الفعال وادى الى مساهمة الأطراف المعنية في تنفيذه وتحقيق القرار لهدفه .

وفي مثال آخر من هولاندا ، كان هناك تشريع معين يحدد عدد أفراد طاقم البواخر بما لا يقل عن ٦٠ عاملا في ناقلات البترول . وقد رُئي في عام ١٩٦٠ أن هذا العدد مبالغ فيه ، وأن كفاية الادارة تتطلب تخفيضه بعد أن أدركت شركات الملاحة الخسائر المترتبة على وجود فائض عمالة ببعض الناقلات . على أن هذه الشركات لم تستطع أن تتخذ قرارا في هذا الشأن

---

(١) قد توجد بعض الاعتبارات والظروف التي تستوجب سرية بعض القرارات ، ومن ثم لا يؤخذ رأي الآخرين فيها قبل اتخاذها . ومع ندرة هذه الحالات فإنه من الضروري بعد صدور القرار تبريره بالنسبة لمن يعنيه الأمر .



ومن القرارات التي أحسن توقيتها قرارات الرئيس جمال عبد الناصر بتأميم قناة السويس ، وبالانسحاب من سيناء في عام ١٩٥٦ ، وبإيقاف العمليات الحربية مع سوريا عقب انفصالها من الجمهورية العربية المتحدة في عام ١٩٦١ . وكذلك قرار الرئيس أنور السادات ببدء الحرب في الساعة الثانية مساء السبت ٦ أكتوبر ١٩٧٣ . ويلاحظ أن اختيار التوقيت المناسب لهذه القرارات كان له أكبر الأثر في تحقيقها لأهدافها ، وفي رد الفعل الممتاز الذي أحدثته .

### خامسا : متابعة القرار وتقويمه :

يصدر القرار بعد اتخاذه وتصبح عملية نقله الى الأشخاص المعنيين والوحدات المختصة مرتبطة بمدى فاعلية نظام الاتصالات القائم في المنظمة وبمدى كفاية هذا النظام . والواقع أن صلاحية نظام الاتصالات عنصر هام وحيوي في عملية اتخاذ القرارات ونقلها . ذلك لأن المعلومات والحقائق الأساسية التي يبني عليها القرار تنقل الى من يتخذونه خلال قنوات الاتصال الموجودة في التنظيم . وبقدر وضوح هذه القنوات وجودة توصيلها ، وأمانة الأشخاص الموجودين في مراكزها الاستراتيجية ودقتهم وسرعتهم في نقل المعلومات يتوقف مستوى القرارات التي تتخذ ويتوقف مصيرها بعد اتخاذها .

ويرتبط أيضا بكفاية نظام الاتصالات مدى صلاحيته لنقل الصورة التي يحدثها القرار بعد صدوره والآثار المترتبة عليه . بمعنى تغذية الإدارة بصورة مستمرة بالمعلومات التي توضح لها آثار تصرفاتها ونتائجها . وعملية استرجاع المعلومات "Feed Back" ، هي الطريقة التي نحصل بها على المعلومات المرادة التي تفيد في متابعة وتقويم تصرفاتنا ، وهي بذلك طريقة للتعلم وتغيير السلوك . ومن المعلومات والنتائج التي تصلنا خلال عملية استرجاع المعلومات يمكن النظر في مدى إمكان استمرار القرار ، أو إعادة النظر فيه ، أو تعديله أو فرض التزامات معينة في التنفيذ . أو ما الى ذلك .

ومن الضروري عند اتخاذ قرار جديد اعداد وتهيئة البيئة الخارجية والبيئة الداخلية بالمنظمة لصدور هذا القرار . وهذا يستلزم في بعض الأحيان الاستفادة بوسائل الاعلام في توعية الجمهور وتعليمه عن القرار الذي نحن

بصدده . والوقوف الى آراء للناس واتجاهاتهم فى هذا الشأن . كما يستلزم أيضا تهيئة جو العمل الداخلى لتقبل القرار الجديد وتنفيذه . وقد يتطلب هذا اعلان القرار فى مؤتمر ، وابداء الأسباب التى دعت لاتخاذها ، والغاية المنشودة منه ، وحث الهمم لتنفيذه .

وفى بعض الأحيان نجد أن القرارات الجديدة تستلزم تعيين موظفين جدد وانشاء أقسام وإدارات وتجهيزها وإدارتها . أو تستلزم تدريب الموظفين الحاليين على المهام والأعمال الجديدة التى يتصل بها القرار ، أو إعادة النظر فى الوسائل والطرق المستخدمة ، أو تغيير القادة والرؤساء . . أو ما الى ذلك . وهذه كلها مشكلات جديدة تفرض نفسها على جهة الادارة .

ولا تنتهى مهمة اتخاذ القرار بصدوره . فالقرار لا تتحقق فاعليته الا عن طريق عملية المتابعة المستمرة لتنفيذه . بذلك تتأكد الادارة مما اذا كان القرار سليما ومحققا لهدفه . فبعض القرارات قد تنقصها نواح قانونية أو فنية أو مالية يكشف عنها التنفيذ مما يستدعى مراجعتها أو تعديلها . وهذه يجب أن تتم بالاشتراك مع من اتخذ القرار أصلا حتى لا تتغير طبيعة البرامج أو الخطة أو تمسخ . وعملية المتابعة هذه يجب أن تتم من الداخل والخارج لتحقيق بصورة مثلى . ويمكن للادارة أن تختار طريقة المتابعة المناسبة عن طريق الأجهزة المتاحة لديها والرؤساء العاملين بالمنظمة والفنيين والاستشاريين ، وعن طريق الوقوف على اتجاهات الرأى العام ، ونتائج البحوث والدراسات . . وما الى ذلك .

وأخيرا نقول ان القرارات تصدر فى محيط معين وفى بيئة بذاتها وتحت ظروف وعوامل ومتغيرات مختلفة . لذلك قد يكون من الخطأ محاولة تقويم بعض القرارات والحكم عليها من خارج المنظمة أو البيئة التى تحتويها ، وبدون الادراك التام لجميع الاعتبارات الداخلية والخارجية ، والالام بالمعلومات والحقائق المتصلة بموضوع القرار ، والوقوف على التيارات والقوى الضاغطة والاتجاهات والمصالح المختلفة المؤثرة . واكتمال هذه الصورة عامل أساسى للتقويم الموضوعى لأى قرار يتخذ .



## الفصل الخامس

# الاتصالات

يعيش الانسان فى جماعات ، والجماعات تتحرك وتسير وتتطور وتنمو .  
تحركها فى كل ذلك عوامل متعددة متداخلة ، وتربطها ببعضها شبكة دقيقة  
مترابطة من العلاقات . هذه العلاقات والصلات تأخذ صورتها فى شكل افعال  
واقوال واتصالات تؤثر فى الجماعة وتقاثر بها .

واى منظمة ما هى ، اساسا ، الا جماعة من البشر تجمعهم تنظيمات  
وأهداف وتحكمهم قواعد وقوانين . وهم اذ يتحركون لتحقيق هذه الأهداف  
داخل اطار من القواعد فانهم يرتبطون ويتخاطبون ويتبادلون المعلومات  
والبيانات كما يتبادلون المشاعر والأحاسيس . ومن هنا لا يمكن تصور  
تنظيم دون الاتصالات التى تتم بداخله .

والاتصالات أنواع ، فهناك الاتصالات النفسية والروحية التى تؤثر

فيها اعتبارات عدة تعطى المنظمة مناخا معيناً وأسلوباً خاصاً : وهناك الاتصالات الإدارية ، وتعنى عملية نقل وتبادل المعلومات والبيانات المختلفة بالمنظمة وخارجها . وهناك المعنى الضيق للاتصالات ، وهو أول ما يتبادر للذهن عادة من معان ، ويقصد به الاتصالات بمعناها المادى أى وسائل الاتصال المادية كالتليفون والتلغراف والبريد .

والواقع أن هذه المعانى كلها مرتبطة ، فالاتصالات وأساليب تبادل المعلومات تؤثر تأثيراً بالغاً فى الاتصالات النفسية والروحية ، وهذه تؤثر فى مناخ المنظمة لارتباطها بمسائل الروح المعنوية والحوافز والعلاقات العامة ، ثم هى تتأثر بهذا المناخ لتعود مرة أخرى فتؤثر فيه . كما أن البيانات ووسائل الاتصال المختلفة ومن بينها وسائل الاتصال بمعناها المادى تستعمل فى نقل وتوصيل المعلومات بالمنظمة .

فكان الاتصالات الى جانب كونها عملية إدارية ، هى أيضاً عملية اجتماعية عن طريقها تتفاعل الجماعة ويستطيع الرئيس الأعلى أو معاونوه تحقيق التأثير المطلوب فى تحريك الجماعة نحو الهدف . وهى كذلك عملية نفسية تتطلب قدراً مناسباً من فهم النفس البشرية واتجاهات الآخرين ، ويتوافرها يقف العاملون على الصورة المتكاملة لسير العمل ومجريات الأمور مما ينمى فيهم الاحساس بالاسهام فى الإدارة والشعور بالأهمية . وكلها تعزز شعورهم بالرضى والاستقرار النفسى .

## ماهية الاتصالات الإدارية

اتصالات "Communications" مشتقة من الأصل اللاتينى "Communis" بمعنى "Common" ، أى « عام » ، ذلك أن الفرد حين يتصل بأخر فإنه يهدف عادة للوصول الى تفاهم عام أو وحدة فكر بينه وبين من يتصل به بضد موضوع الاتصال (١) .

والاتصالات كعملية إدارية - بجوانبها الاجتماعية والسلوكية - فى

1. Witbur Schramm : The Process and Effects of Mass communication, (Urbana : University of Illinois, Press, 1960), p. 3.

حدود المفهوم السابق ، تعنى انتاج أو توفير أو تجميع البيانات والمعلومات الضرورية لاستمرار العملية الادارية ، ونقلها أو تبادلها أو اذاعتها • بحيث يمكن للفرد أو الجماعة احاطة الغير بأمور أو أخبار أو معلومات جديدة ، أو التأثير فى سلوك الأفراد والجماعات ، أو التغيير أو التعديل من هذا السلوك أو توجيهه وجهة معينة • وتتم هذه العمليات عادة فى صورة مقبلة من الجانبين لا من جانب واحد ، بمعنى نقل أو اعطاء البيانات أو المعلومات الى الآخرين وبالعكس •

ليس المقصود هنا اذا الاتصالات بمعناها الضيق أو بمفهومها المادى الذى يعنى وسائل الاتصال المادية • وانما المقصود تلك العملية الهادفة الى نقل وتبادل المعلومات التى على أساسها يتوحد الفكر وتتفق المفاهيم وتتخذ القرارات • وهى بذلك ضرورية للعمل التنفيذى ضرورتها للعمل السياسى • ونظرا لأهميتها القصوى فى تصريف شئون الحكم والادارة تبدو الحاجة ملحة الى تنظيمها وتحقيق فاعليتها بحيث تنساب المعلومات فى حركة مستمرة بين مختلف مستويات التنظيم • فاذا توقفت أو ضعفت أو قامت موانع - مادية أو اجتماعية أو نفسية - فى سبيلها تأثرت الادارة بالضرورة نتيجة لذلك •

ولسنا بحاجة لأن نؤكد أن دعوة الرسل ما هى الا عملية اتصالات فى أسمى صورها • وقد كان الخلفاء الراشدون يحرصون كل الحرص على الحصول على المعلومات والحقائق عن أمور الرعية ، وفى سبيل ذلك كانوا يتخفون ويتصلون مباشرة بالشعب سعيا وراء الحقائق التى تمكنهم من ممارسة الحكم وادارة شئون الدولة عن علم ودراية بحقيقة أحوال الناس •

وفى العصر الحديث تؤدى الاتصالات فى صورها المختلفة ، كالدعوة والتوعية والاعلام ، مهمة أساسية فى سبيل توصيل المفاهيم الثورية والاقتصادية والاجتماعية وتوضيحها لكل مواطن • وفى ربط القيادة بأمانى وتطلعات الجماهير • وربط الجماهير بقادتها وتنمية وحدة الفكر من أجل العمل والهدف المشترك •

وتتم الاتصالات الادارية بداخل المنظمات المختلفة التى تسعى لتحقيق أهداف بذاتها • فاذا تصورنا منظمة ما - وزارة أو مؤسسة أو ادارة -

نجدها فى ظل عدم توافر نظام فعال للاتصالات جامدة لا تتحرك ولا تتفاعل برغم توافر مقوماتها كمنظمة ، أى برغم وجود التشريع والبناء التنظيمى والامكانات المادية والبشرية والتمويل الضرورى . فكأن عملية الاتصالات هى عصب حيوية المنظمة وهى التى تبعث الحياة فى أطرافها وتدفعها اقترابا نحو الهدف .

ولعل هذه النظرة الى الاتصالات هى التى حملت برنارد على القول بأن للمنظمة مقومات ثلاثا (١) :

- (١) هدف تسعى الى تحقيقه .
- (ب) اقبال الأفراد على تحقيق الهدف .
- (ج) اتصالات فعالة تحركهم فى اتجاهه وتبقى على رغباتهم فى بلوغه .

وهذا الايضاح الذى أبرزه برنارد واقعى ومنطقى . ذلك أن الهدف لكى يتحقق يجب أن يكون معلوما ومحددا . ولكى يكون معلوما يجب أن يشرح بوضوح . والاتصالات وسيلة التعريف بالأهداف ووسيلة توضيحها وشرحها لجميع العاملين . وهى ضرورية أيضا لاتخاذ القرارات الرشيدة المرتبطة بالتنفيذ ، ولتحديد الاختصاصات وتوزيع العمل وحل مشكلاته ، والوقوف على مدى تقدمه وتقويم نتائجه ، وتتبع الجهود التى تبذل من أجل الوصول للهدف .

## أهمية الاتصالات

تبرز أهمية الاتصالات كعملية أساسية وحيوية الى جانب كونها عملية مستمرة لاتقف عند وقت أو مرحلة معينة ، وانما تستمر طوال حياة المنظمة وبها تستمر حياة المنظمة نابضة . فنشاط الادارة للتخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات والتنسيق والاشراف والمتابعة والرقابة والتقويم . وما إليها ، يؤدى كله بالاتصالات . والمبادرة بالاتصال الجيد فى الوقت المناسب وراء نجاح الكثيرين فى أعمالهم الرسمية والخاصة على حد سواء .

---

1. Chester Barnard : The Functions of The Executive. (Cambridge, Massachussets : Harvard University Press, 1960).

ليس مبالغة اذن أن يطلق البعض على الاتصالات « قلب الإدارة » .  
اذ في الواقع يتعذر اتمام جزء أو كل في العملية الادارية قبل توفير نظام  
اتصال فعال بالمنظمة . وعلى سبيل المثال نجد أن عملية اتخاذ قرار معين  
في أى منظمة تتوقف سلامتها على نوع المعلومات التى تصل الى المسئول عن  
اتخاذ القرار وعلى مدى دقة هذه المعلومات وكميتها . ومن ناحية أخرى ،  
فإن مجرد اتخاذ القرار لا يعنى شيئا كثيرا بالنسبة لعمل المنظمة . اذ يبقى  
القرار حبيسا غير مؤثر حتى تتم عملية نقله وتوصيله الى سائر الأشخاص  
والوحدات التى يعنىها الأمر . وعندئذ فقط يحدث رد الفعل ، ويترتب عليه  
توقعات وتصرفات واجراءات وربما قرارات أخرى يصدرها الآخرون .

ولكى نزيد هذه الحقيقة ايضاحا ، نقصور أن احدى سيارات شرطة  
النجدة كانت تمر فى دائرة قسم شرطة ، حينما استرعى انتباه أفراد الدورية  
بها قيام مشاجرة كبيرة باحدى المقاهى . فتقوم الدورية بالتدخل لحسم  
الموقف ، وفى الوقت نفسه ينقل نبا المعركة الى قيادة شرطة النجدة بواسطة  
جهاز لاسلكى السيارة . وكنتيجة مباشرة لعملية الاتصالات هذه تبدأ القيادة  
فى اتخاذ سلسلة من القرارات الهامة الفورية لتغطية الموقف . فتتصل  
لاسلكيا بجميع سيارات النجدة القريبة من محل الحادث وتوجهها اليه  
للمعاونة . وتتصل بقسم الشرطة المختص وتخطر له لينتقل المسئولون لاتخاذ  
الاجراءات التى يستدعيها الموقف . وتتصل بالاسعاف لتخطره ، وبقيادة  
الشرطة بالعاصمة لتضعها فى الصورة ، حسبما تقضى تعليمات عمليات  
الاخبار والاضطراب ، وربما تتصل أيضا بالمسؤولين عن المرور لتنظيمه فى  
منطقة الحادث .

وتثبت قيادة شرطة النجدة الاضطرار والاتصالات التى تمت والمعلومات  
التي تستجد ، مع موالاة الاتصال بمكان الحادث والحصول على تطورات  
الموقف وتغذية الأجهزة المختصة أولا بأول بما يصل اليها من المعلومات المرتدة  
"Feed Back" . وفى نهاية اليوم يخرج تقرير الحادث يحمل كل أنبائه  
وتطوراتها وما اتخذ فيه من قرارات واجراءات ليعرض على مدير الأمن الذى  
يقرر ما يراه بصدد أسباب الحادث والمسؤولين عنه ، وكيف يتم التصرف فيه .  
وفى تقدير المجهود الذى بذلته الشرطة ، والاحتياطات التى اتخذتها للحيلولة  
دون تكراره . الخ . وتخرج المعلومات التى حواها هذا التقرير الى  
الادارات والمكاتب المختصة ، كل منها يأخذ ما يهمه من معلومات ويدرسها

ويحللها ويتخذ بصدد ما يعنيه من اجراءات تثبت فى السجلات أو تنقل فى خطابات أو تبليغات تليفونية أو لاسلكية حسبما تتطلب الظروف .

وهكذا يمكن أن نتصور أى شبكة واسعة من الاتصالات ترتبت على المعلومات التى حواها الاخطار بالحادث وتطوراته . وأى أنواع من النشاط والقرارات والاجراء وردود الفعل ارتبطت بذلك . ويبدو جليا أنه بمجرد وصول النبأ الى قيادة عمليات شرطة النجدة - وهى مركز اتخاذ القرارات فى هذه الحالة - عاشت المنظمة فى دائرة اتصال مستمرة ، توجه نشاط وحدات الشرطة وتصرفات العاملين فيها فى اتجاه معين يوصل الى تحقيق الهدف النهائى كاملا .

ولا يقف أثر الاتصالات عند هذا الحد ، وانما يمكن التأكيد أيضا بأن عملية الاتصالات يتوقف عليها نوع القرارات التى تتخذ ، وأنسب المستويات التنفيذية لاتخاذها ، ومن الذى سيوكل اليهم مهمة التنفيذ .

فى المثل المتقدم عن حادث بولاق ، لو أن المعركة اقتضت على استعمال العصى فإن المعلومات التى تنقل عنها ربما تتوقف عند مستوى مدير الأمن بالقاهرة : أما لو استعملت أسلحة نارية فإن عملية الاتصالات قد تمتد الى المستويات العليا فى الهرم التنفيذى لوزارة الداخلية ، فتبلغ لمدير الأمن العام ومساعد وزير الداخلية لشئون الأمن العام ، وربما الى وزير الداخلية . كما تمتد الاتصالات خارج وزارة الداخلية ، فتبلغ النيابة العامة ليتولى وكلاؤها التحقيق ، وهكذا .

وفى كل هذه الحالات نجد أن مدى صعوبة أو سهولة عملية الاتصال ، ونوع المعلومات التى تنقل ومستواها ، عامل هام فى تحديد المستوى الذى يتخذ عنده القرار . فحيث تصعب عملية الاتصالات نجد اتجاهها ملموسا لتفويض السلطة الى المستويات الأخرى حتى لا يتعقد العمل التنفيذى أو يتأخر فتضيع اللحظات المناسبة لاتخاذ الاجراء الفعال .

وهكذا يتأكد أن عملية الاتصالات يترتب عليها اتخاذ قرارات وخلق نشاط وتوجيه وتنسيقه ، وتتبع نتائجه وتقويمه .

فاذا لم تتم هذه العملية ، أو توقفت عند مستوى غير مناسب ، أو تمت دون كفاية فقد تترتب أخطر العواقب . ويمكن تصور ما يمكن أن يحدث لو أن المهندس فى ورش النقل مثلاً فُتِش على سيارات الأمنيوس فى نهاية عملها اليومى واكتشف خلا جسيما فى عجلة قيادة أحداها ، فنبه بعدم خروجها فى اليوم التالى . الا أن الموظف المسئول عن الحركة الذى أعلن بعطل السيارة لا يحضر فى موعده فى الصباح ويخرج سائق سيارة الأمنيوس بها بدون علمه بالعطل . كذلك يمكن تصور ما يمكن أن يحدث لو أن عامل تليفون الاطفاء أهمل فى تبليغ اخطار الحريق الى طاقم لطفاء المنوب فى اللحظة المناسبة .

ويرى بعض أساتذة الادارة أن أكبر الكوارث وأخطر العواقب التى تصيب المنظمات قد تأتى نتيجة الاخفاق فى عملية الاتصالات . من ذلك مثلاً حادث « بيرل هاربر » الذى أصاب البحرية الأمريكية بأكبر كارثة حربية فى تاريخها القديم والحديث . فقد تبين أن أجهزة المراقبة بمنطقة بيرل هاربر كانت قد أوضحت وجود طائرات تقترب من الميناء غير أن قيادة الأسطول المحلية لم تمرر هذه المعلومات فى خط الاتصالات الرأسى الى القيادة العامة فى جزر هاوى ، التى كان فى استطاعتها أن تأمر بما يجب عمله لقتل الكارثة . وهكذا وقعت الكارثة نتيجة توقف عملية الاتصالات عند المستوى الخطأ (١) .

وفى التاريخ الأمريكى أيضاً حادث معاصر ، هو اغتيال الرئيس الراحل جون كندى ، يمكن أن يتصل أيضاً باخفاق عملية الاتصال . فقد أذاعت وكالات الأنباء عقب وقوع الحادث أن سيدة أمريكية فى لوس أنجلوس بولاية كاليفورنيا ، وكانت قد سمعت مصادفة فى اليوم السابق لاغتيال كندى مكالمة تليفونية عبر الخطوط مضمونها أن الرئيس سوف يفتال فى اليوم التالى فى أثناء زيارة لمدينة دالاس بولاية تكساس . فأبلغت من فورها أمر هذه المكالمة الى مكتب المباحث الاتحادى "FBI" فى لوس أنجلوس ، الذى اعتقد أن السيدة تخرف وأن المعلومات لا تستحق المرور فى قنوات الاتصال أبعد من حدود هذا المكتب . وبالتالى لم تصل هذه المعلومات الى قيادة الـ "FBI" فى واشنطن ، التى كان فى استطاعتها أن تعيدها فى قناة الاتصال الهابطة

الى دالاس لتمكن رجال الـ "FBI" هناك من اتخاذ اجراءات الأمن  
الضرورية .

ولا يخفى الدور الدنيء الذى قامت به سسيفينة التجسس الامريكية  
« ليبرتى » فى معارك سيناء ١٩٦٧ . فقد تدخلت فى عملية الاتصالات بين  
قيادة القوات المصرية وبين هذه القوات فى مواقعها بالميدان . وامكناها عن  
طريق تعطيل عملية الاتصالات احيانا ، « والتشويش » عليها احيانا اخرى ،  
وعن طريقة نقل معلومات واوامر خاطئة الى القوات المصرية ان تسيء الى  
مركز هذه القوات فى المعركة .

هذه بعض أمثلة على مستوى دولى . وفى عملنا اليومى بالمكاتب  
والادارات المصالح والوزارات ، نمر بالعديد من المواقف وتصادفنا عشرات  
من المشكلات التى تظهر نتيجة اخفاق الاتصالات أو توقفها أو عدم توفرها  
أصلا . وبعض الرؤساء والمديرين والقادة تمر بهم ظروف يخطون فيها كفا  
بكف ويتساءلون فى عجب - وربما فى ثورة - عن أسباب عدم تنفيذ توجيهات  
أو تعليمات أشاروا بها ، ثم يتضح لهم ان عملية الاتصالات قد أخفقت أو  
توقفت عند احدى مستوياتها فلم يقف المختص على ما يجب أن يعلمه ، ومن  
ثم لم يحدث أى رد فعل فى المنظمة للتوجيهات أو التعليمات .

وهكذا نجد الحكمة القائلة « السكوت من ذهب » ليست عديمة الجدوى  
هنا فحسب وانما هى ضارة جدا بحياة المنظمات .

ولا تقف أهمية وخطورة عملية الاتصالات عند هذه الصور السلبية  
وحدها . فالاتصالات المفرضة التى تتحدى الهدف أو تحيد عنه تؤدى أيضا  
الى الاضرار البالغ بالتنظيم وبالمنظمة . ونذكر على سبيل المثال أن حكومة  
العمال التى جاءت فى انجلترا سنة ١٩٢٢ بسياسة راديكالية تغاير تماما  
سياسة من سبقوها من المحافظين قد لاقت صدى طيبا جدا فى نفوس العاملين  
بالدرجات الدنيا بالحكومة وخارجها ، الذين استبشروا واعتقدوا أن أهداف  
هذه الحكومة تتلاءم تماما مع أهدافهم الخاصة . على أنه يوجد فى النظام  
الحكومى الانجليزى ما يسمى بالطبقة الادارية 'The Administrative Class'  
وافراد هذه الطبقة يختارون على أسس معينة تجعلهم يشكلون فيما بينهم  
فئة قريبة الارتباط بأهداف ومصالح المحافظين . ولما كانت وظائف هذه الطبقة



شبه دائمة فقد استبقت حكومة العمال هؤلاء الموظفين باعتبارهم خبراء فى الإدارة وملمين بأسرار المهنة ومتخصصين كل فى عمله . الا أن أفراد الطبقة الادارية العليا باعتبارهم حلقة الاتصال بين الكادر السياسى والكادر الادارى امكنهم تصفية المعلومات الهابطة والصاعدة خلال عمليات الاتصال المستمرة بالحكومة . وبذلك امكنهم أن يؤثروا فى سياسة حكومة العمال وفى طريقة تنفيذ هذه السياسة . ولم يمض وقت طويل حتى أصيب العاملون بالدرجات الدنيا بخيبة أمل كبيرة فى حكومة العمال ، التى كانت عن طريق تأثير الطبقة الادارية العليا تنفذ سياسة تتفق مع سياسة المحافظين الى حد كبير .

وهكذا نرى التأثير المباشر لعملية الاتصالات فى السياسة العامة بما يؤكد أهمية هذه العملية .

ان عملية الاتصالات تبدو من خلال الأمثلة السابقة كالسلسلة تقاس قوتها بأضعف حلقاتها . فإذا لم يكن لدى المصدر المعلومات الدقيقة أو الكافية أو اذا نقلت الرسالة محرفة ، أو تأخر نقلها أو تعطل ، أو اذا لم يستوعبها من نقلت اليه ، أو كان غير قادر على تنفيذها أو الاستفادة منها أو نقلها الى المختصين ، أو ما الى ذلك ، فان الاتصال فى مثل هذه الحالات لا يتم بالكفاية والفاعلية المرجوة .

## عناصر الاتصال

الاتصال يعنى عملية نقل فكرة معينة أو معنى محدد فى ذهن شخص ما الى ذهن آخر أو آخرين بالحالة التى عليها الفكرة أو المعنى . أى المفروض أن تصل الصورة الى ذهن مستقبلها كما هى فى ذهن قائلها ، أو ناقلها ، فإذا انتقلت على هذا الأساس بحيث كان لها لدى الاثنى المعنى نفسه ، نجحت عملية الاتصال الى حد كبير ، أما اذا اعترضتها فى أثناء عملية الانتقال عوائق فاستقرت مغايرة للصورة الأولى فان عملية الاتصال تكون قد اخفقت قبل ان تبدأ .

عملية الاتصال اذن تتطلب مقومات هامة لنجاحها هى :

- ١ - فكرة واضحة ومحددة تماما فى ذهن صاحب الرسالة .
- ٢ - قدرة هذا الشخص على نقل الفكرة بأسلوب واضح معبر عنها .

- ٣ - استعداد الشخص الآخر لاستقبال الفكرة .
  - ٤ - قدرة هذا الشخص على استيعاب المعنى المقصود .
  - ٥ - قدرته على تنفيذ ما جاء بالرسالة .
  - ٦ - ألا تعترض الرسالة العوائق التي تؤثر في نجاح عملية الاتصالات
- ويقسم البعض عملية الاتصالات الى العناصر الآتية : (١)
- ١ - مصدر المعلومات أى الجهة التي تتوافر لديها المعلومات .
  - ٢ - حامل الرسالة أو ناقل الرسالة ، وهو الشخص الذى يقوم بإبلاغها .
  - ٣ - مضمون الرسالة أو موضوعها .
  - ٤ - مستقبل الرسالة الذى يقوم بإجراء محدد أو يبدأ عملاً معيناً وفقاً لما جاء بالرسالة .
  - ٥ - جهة استخدام الرسالة فى الوحدة الادارية التى تقوم بتنفيذ ما جاء بها ، وهى التى تخرج منها قنوات ردود الفعل أو المعلومات المرتدة
- ويحددها البعض الآخر بالعناصر الآتية : (٢)

#### ١ - المتصل :

وهو الشخص الذى يوجه الأمر أو يعرض المعلومات أو يبدى الاقتراح أو الملاحظة . أى أن الاتصال يمكن أن يبدأ من الرئيس الى الرؤوس ، أو من الرؤوس الى الرئيس ، أو من الموظف الى زميله .

#### ٢ - المتصل به :

وهو الشخص - أو الجماعة - الذى يصل اليه الأمر أو التوجيه أو

---

(١) عبد الكريم درويش . القاهرة : معهد الادارة العامة ، برنامج القادة الاداريين

١٩٦٥/٢/٢٣ .

(٢) محمود السباعى : ادارة الشرطة فى الدولة الحديثة ، ( القاهرة : الشركة

العربية للطباعة والنشر ١٩٦٢ ) ، ص ٤٣٣ .

المعلومات . أو هو الرئيس الذى يصل اليه الاقتراح أو الشكوى أو الملاحظات لدراستها .

### ٣ - موضوع الاتصال :

وهو مضمون الأمر أو التوجيه أو المعلومات أو الاقتراح أو الملاحظات، أو هو مجموعة الأفكار والمعانى والمفاهيم التى يحويها .

### ٤ - وسيلة الاتصال :

وهى الطريقة التى تنقل بها الأفكار والمعلومات . فقد تكون الكتابة ، كما فى المنشورات والكتب الدورية . وقد يكون الحديث ، كما فى الاجتماعات والمقابلات . وقد يكون الصورة ، كما فى جهاز عرض الشرائح ( الفانوس السحري ) . وقد تكون الكتابة والحديث ، والصورة معا ، كما فى بعض الأفلام السينمائية التى تطبع عليها الترجمة .

### ٥ - نتيجة الاتصال :

وهى مدى فهم المتصل به لموضوع الاتصال ، ومدى تفاعله به وتجاوبه فى تنفيذه بالصور التى أرادها المتصل . كما تشمل عملية رد الفعل التى يتأكد المتصل من طريقها من أن الاتصال قد تم على الوجه الذى يبغيه وأنتج أثره فى ذهن المتصل به .

ويجب ملاحظة أن الاتصال لا يعتبر تاما الا اذا توافرت له هذه العناصر الخمسة . فكل منها يمثل عملية هامة فى سلسلة الاتصال ، ولا يمكن اتمام عملية الاتصال بدونها .

ويلزم مراعاة عدة اعتبارات للحصول على اتصالات ناجحة . هذه الاعتبارات يمكن اجمالها فيما يلى (١) .

---

1. Mary Miles, The Essence of Management, (New York : Harper and Brothers, 1968).

- ١ - أن يكون موضوع الاتصال أو مضمون الرسالة واضحا وعند مستوى فهم المرسل اليه .
  - ٢ - أن تكون كمية المعلومات بالقدر الذى يمكن استقباله واستيعابه .
  - ٣ - أن تتم عملية الاسترجاع "Fed Back" . وأن يتأكد المرسل من أن المرسل اليه قد انفعل بالرسالة وذلك عن طريق ملاحظة رد فعله سواء بالتعبير الشفوى أو التصرف العملى .
  - ٤ - يجب ألا يتعارض الاتصال مع ما تقضى به التشريعات أو التعليمات المنفذة فعلا ما لم تعدل سلفا .
  - ٥ - يجب أن يكون موضوع الاتصال فى نطاق اختصاص المرسل أو المتصل وفى حدود السلطات المخولة له .
  - ٦ - أن تحوى الرسالة معلومات تهم المرسل اليه أو فى نطاق اختصاصه .
  - ٧ - يجب أن تكون المعلومات التى بالرسالة جديدة بالنسبة للمرسل اليه والا فقدت أهميتها وأصبحت مضيعة للوقت .
  - ٨ - يجب أن تركز الرسالة - شفوية كانت أو كتابية - على الحقائق والمعلومات الهامة . ولا بأس من تكرارها أو الضغط عليها عند الحديث ، أو كتابتها بحروف أبرز ، أو التخطيط أسفلها .
  - ٩ - يلزم شرح المعلومات الفنية وتبسيطها . والتعريف بالمصطلحات أو الحقائق غير المعروفة ومقارنتها بما هو معروف .
- ومن الضرورى التنبيه لأن الرسالة ما هى الا عنصر واحد من أربعة عناصر هامة متصلة بها تدخل فى عملية الاتصالات . والعناصر الثلاثة الأخرى هى (١) :

- ١ - الموقف الذى تسلم فيه الرسالة .
- ٢ - حالة التوقع النفسية التى يكون عليها المستلم .
- ٣ - العلاقات التى تربطه بالغير .

## انواع الاتصالات

### أولا - الاتصالات الرسمية :

تتم الاتصالات الرسمية خلال خطوط السلطة الرسمية ، فى إطار بناء تنظيمى يحدد قنوات الاتصال الرسمية ومجاريها • وتأخذ الاتصالات الرسمية ثلاثة اتجاهات أساسية :

- ١ - من أعلى الى أسفل ، أى اتصالات هابطة •
- ٢ - ومن أسفل الى أعلى ، أى اتصالات صاعدة •
- ٣ - اتصالات على المستوى الواحد أى أفقية أو عرضية •

وتتوقف فاعلية الاتصالات الرسمية وسلامتها على عدة عوامل هامة فى مقدمتها :

- ١ - وجود قنوات اتصال منظمة وواضحة ومعلومة للجميع •
- ٢ - صلاحية هذه القنوات للعمل وفاعليتها فى نقل الاتصالات •
- ٣ - أن يدرك الأشخاص الذين يحتلون مناصب معينة فى مراكز الاتصال بهذه القنوات - الرؤساء بالمستويات المختلفة - أهمية دورهم ، وأنه على قدر جودة توصيلهم للمعلومات والأنباء والتعليمات وما إليها ، تتوقف فاعلية المنظمة •
- ٤ - استخدام خط السلطة بأكمله ، وعدم تخطى الرؤساء فى المستويات التالية فى أثناء الاتصال بالمستويات الأقل •
- ٥ - عدم تعطل أو توقف قنوات الاتصال بسبب تغيب بعض الرؤساء أو خلو المناصب التى يشغلونها •
- ٦ - أن تتم الاتصالات فى إطارها الرسمى • بمعنى أن تصدر التعليمات من الشخص المسئول وأن يكون مضمونها فى نطاق اختصاصه •

وتكون الاتصالات الرسمية مؤثرة بالدرجة التى تكون فيها مقبولة لدى جميع العاملين • وهذا القبول أو عدمه مؤسس على العوامل والاعتبارات

الانسانية المختلفة ، مثل التفاهم والولاء والعداء وعدم الاستلطاف والمعارضة . وكلما كبر حجم المنظمة واتجهت أعمالها نحو التخصص زادت الحاجة الى اتصالات رسمية مخططة تنفذ خلال الحواجز التي يفرضها التخصص وتقرب المسافة بين المراكز والفروع .

ويحدد أسلوب العمل في الجهاز الحكومي طريقة الاتصالات الرسمية ، بالإضافة الى أسلوب للعمل بكل وحدة فيه ، والعادات والتقاليد التي تكونت

ونعرض فيما يلي لاتجاهات الاتصالات الرسمية :

#### ١ - الاتصالات الهابطة :

اتجاه الاتصالات الرسمية من أعلى الى أسفل في صورة خطط وقرارات وأوامر وإنباء ومعلومات وثناء وما إليها . وهذا النوع من الاتصالات الرسمية ضرورة لشرح الأهداف والسياسات ، وتنفيذ الخطط والبرامج وتحديد الاختصاصات أو توضيح الأعمال والبت في الأمور . وهو ضروري أيضا لتتم عمليات الاختبار والعلاقات العامة والعلاقات الانسانية الضرورية على وجه أفضل .

ويلاحظ أنه كلما اتصف الرئيس بالعنف أو التعسف فإن الاتصالات من أعلى الى أسفل سوف تنقل هذه الصورة عنه الى باقي وحدات المنظمة . وقد يولد هذا المسلك شعورا بالخوف لدى العاملين أو رغبة من جانبهم في تجنب الاحتكاك مما يؤثر بالضرورة في اتصالاتهم الصاعدة من أسفل الى أعلى . وبالتالي انعزال القيادة عن القاعدة وما يترتب على ذلك من نتائج سيئة .

#### ٢ - الاتصالات الصاعدة :

أما الاتجاه الثانى للاتصالات الرسمية ، وهو الاتصالات من أسفل الى أعلى فيحمل المعلومات التي تبني عليها القرارات والخطط والأوامر والتعليمات ، أو التي تستدعى التدخل لحل المشكلات أو تذليل العقبات التي تعترض التنفيذ . كما يتضمن المعلومات التي يبني عليها التعديل أو التطوير ، أو تلك التي تؤدي الى زيادة الاشراف أو الرقابة ، أو ادخال برامج تدريبية ، أو إعادة التنظيم ،

أو تقدير العاملين والثناء عليهم ، أو ما الى ذلك . وكذلك المعلومات التي تعكس شكاوى تتطلب الحل ، أو أنباء غير سارة تستدعى مواجهة مواقف معينة ، أو أفكار ومقترحات جديدة .

وهنا تتضح حقيقة هامة . وهي أن الرئيس الذي يشجع تدفق المعلومات من أسفل الى أعلى تكون لديه صورة شاملة كاملة الأبعاد عن المنظمة والعمل بها . ومن ثم يصبح في موقف أفضل يساعد على أن تكون قراراته أكثر رشداً . اتجاهاته هو نحو الآخرين ، وفكرته عن السلطة وكيفية ممارستها ، فبعض المديرين يعلن أنه يتبع سياسة الباب المفتوح ، وهذه السياسة تبدو جميلة نظرياً ولكنها في الحياة العملية غير ممكنة الا اذا تخلى المدير عن جانب هام من مسؤولياته الأساسية في التخطيط ورسم السياسة واتخاذ القرارات والاتصالات الخارجية والإشراف . كما أن الموظف الصغير لا يقدم عادة - الا اذا كان على وشك الاستقالة أو النقل - على مواجهة رئيسه بأن سير العمل ليس على ما ينبغي أو أن قرارات الرئيس متعسفة أو متضاربة أو انها تخلق مشكلات في التنفيذ . والأفضل أن ينظم المدير كيفية استغلال وقته بما في ذلك تنظيم اتصال مرؤوسيه به .

ولعل في مقدمة المشكلات التي تواجه المدير هي كيفية معرفة اثر الاتصالات التي تصدر عنه . وهو يستطيع أن يعرف هذا الأثر من طريق ردود الفعل التي تحملها الاتصالات الواردة اليه .

وقد اثبتت الدراسات العلمية أنه كلما زادت الاتصالات الصاعدة - أي الواردة "Input" ، الى الرئيس عن الاتصالات الهابطة . أي الصادرة عنه "Output" ، أدى هذا الى كفاية المنظمة وزيادة الانتاجية . وهذه الظاهرة تدل من ناحية على ديمقراطية الإدارة ورحابة صدرها ، كما أكثر وأفضل .

### ٣ - الاتصالات الأفقية :

هذا الاتجاه للاتصالات الرسمية يسير في اتجاه أفقى أو عرضي . وهذا النوع من الاتصالات له أهميته القصوى لتوفير عمليات التنسيق الضرورية للعمل . ويتمثل في اجتماع مجلس الوزراء ، أو في مجلس الوكلاء الذي يضم

وكلاء وزارة من الموزارات ، أو اجتماعات المديرين ، أو رؤساء الأقسام ، أو  
اللجان المختلفة .

وأخيرا يوجد نوع من الاتصالات الرسمية التى تتم بصورة مفاجئة .  
وذلك حينما يتصل الرئيس الأعلى مباشرة وفورا بمن تتوافر لديه المعلومات أو  
الحقائق . كأن يتصل وزير بمدير إدارة لظروف طارئة ويعطيه تعليمات أو  
توجيهات سريعة أو يطلب بيانات عاجلة دون الالتجاء الى التسلسل القيادى  
عن طريق وكيل الوزارة المختص والمدير العام .

### ثانيا : الاتصالات غير الرسمية :

يظهر فى كثير من المنظمات نوع آخر من الاتصالات الى جانب الاتصالات  
الرسمية . ذلك أن المنظمة تحوى الى جانب تنظيمها الرسمى ، مختلف العوامل  
الاجتماعية والنفسية التى ترتب أنماطا معينة من التفاعل والتعامل والاتصال .  
ولذلك ينمو الى جانب الاتصالات الرسمية نوع آخر من الاتصالات يسمى  
بالاتصالات غير الرسمية . وهى تلك التى تتم بأسلوب غير رسمى ، أو خارج  
القنوات الرسمية المحددة للاتصال .

فلو فرضنا أن مدير إدارة ما يريد أن يعلم بعض أنباء الميزانية فقد  
يحصل على المعلومات التى تهتمه بطريقة غير رسمية من أحد أصدقائه  
الغاملين بالميزانية قبل صدور أى بيانات رسمية فى هذا الصدد بوقت مبكر .

ومن أمثلة الاتصالات غير الرسمية ما يتم بين الأشخاص خارج القنوات  
الرسمية للاتصال التى يحددها البناء التنظيمى . كما فى حالة المعلومات  
التي تنتقل من مدير لآخر خلال حفل عشاء أو مباراة رياضية . فهذا اتصال  
بين شخصين مختصين ، ولكنه لم يأخذ شكله الرسمى .

ومنها أيضا ما يتم داخل البناء التنظيمى الرسمى ولكن دون التقيد بخط  
الاتصال الرسمى . كما فى حالة الشكاوى أو المطالب أو المعلومات التى تصل  
مباشرة الى الوزير أو الوكيل أو المدير العام متخطية المستويات الرئاسية  
الأخرى ، أو من طريق رئيس أو زميل غير مختص يثق به صاحب الشكوى  
أو الطالب ويعلم أن له مكانة خاصة لدى الرئيس الأعلى أو تربطه به  
صلة معينة .



على أن الاتصالات غير الرسمية تستمد عادة اتجاهاتها الأساسية من الجماعات التي تكون البناء الاجتماعي للمنظمة . ولهذا السبب تبدو الاتصالات غير الرسمية ضرورية في المنظمات التي نرى فيها الموظفون ولاءهم لجماعاتهم الصغيرة . وقد تستفيد منها المنظمة في تطويع أحوالها للظروف المتغيرة أكثر مما تفيد بها الاتصالات الرسمية (١) .

### أهمية الاتصالات غير الرسمية :

الاتصالات غير الرسمية التي تتم خارج التنظيم الرسمي قد تكون مؤثرة بما لا يتحقق للاتصالات الرسمية . ومن الأمثلة الهامة في هذا الصدد ما كان يحدث خلال لقاءات وكلاء الوزراء ورؤساء المؤسسات في مؤتمرات القادة الإداريين . فقد تكرر أن كان بعضهم يذكر البعض الآخر ببعض الموضوعات المتعلقة بين جهتيهما ، والتي سبق أن تبودلت فيها عدة مذكرات ومكاتبات لفترة طويلة دون جدوى ، ودون أن يحسم الأمر . وقد لاحظنا بعد تتبع بعض هذه الحالات - التي أتاح لنا اشتراكنا في المؤتمرات الوقوف عليها - أن كان الطرف الآخر يعد بالنظر في الأمر والبت فيه . وعادة ما يبلغ زميله في اليوم التالي بأنه توجه إلى مكتبه قبل حضوره بالمؤتمر وأنجز الموضوع .

وهذه الحالات التي أشرنا إليها تؤكد بما لا يدع مجالا للشك أهمية الاتصالات غير الرسمية في الوصول إلى نتائج إيجابية وفورية في أمور عجزت الاتصالات الرسمية لأمد طويل عن أن تصل فيها إلى نتيجة حاسمة (٢)

ويلجأ بعض الرؤساء إلى الاتصالات غير الرسمية كأحد الأساليب الهامة التي تمكنهم من التأثير في المنطقة بما لا يتيح لهم مناصبهم الرسمية . وهم لذلك ينمون أنواعا من الصلات والعلاقات الاجتماعية بأشخاص في مراكز

---

1. Herbert Simmon and Others : Op. Cit., pp. 22-229.

(٢) أسفرت نتائج الاستقصاء الذي أجرى لتقويم مؤتمرات القادة الإداريين . عن أنه في مقدمة ما أسهت به تلك المؤتمرات هو إتاحة الفرصة لتنمية الاتصالات غير الرسمية بين مجموعة القادة الذين يشتركون فيها ، وما ترتب على ذلك من نتائج طيبة ينعكس أثرها على عملهم . وهو ما لم يكن يتاح في الأحوال العادية بسبب ضغوط العمل والحياة .

استراتيجية هامة بالمنظمة يمدون الرؤساء بالمعلومات والاتجاهات الهامة التي تساعد في اتخاذ القرارات .

وليس من شك في أن الاتصالات غير الرسمية تعزز سلطة وقوة الرؤساء . والأشخاص الذين ينجحون في بناء شبكة اتصالات غير رسمية فعالة يستمرون في فاعليتهم حتى حينما يصبح نظام الاتصال الرسمي غير فعال . والمنظمات التي يتوافر لها نظام اتصال غير رسمي يعاون نظام الاتصال الرسمي تكون عادة أقدر على سرعة الحركة والسيطرة على المواقف المختلفة ، والتغلب على التعقيدات المكتبية والروتين الجامد .

ويتوقف مدى اعتماد المنظمة على الاتصالات غير الرسمية على حجمها وطبيعة أهدافها . فالمنظمات الضخمة يجب أن تعتمد أكثر من المنظمات الصغيرة على نظام سليم للاتصالات الرسمية . ذلك أن قادة هذه المنظمات لا يتسع وقتهم عادة لاستدعاء أشخاص بعينهم في المستويات المختلفة للموقف منهم على الأخبار كما لا تسع أيضا لعدد الحالات الفردية من الشكاوى والمطالب التي تتطلب عناية شخصية .

إن الاعتماد على الاتصالات غير الرسمية وحدها في إدارة منظمة يؤدي إلى إضعاف السلطة الرسمية للإدارة . ولما كان هذا النوع من الاتصالات لا يخضع للمراقبة والإشراف الرسمي فقد ينقل معلومات خاطئة أو مشوهة . ومن هنا يلزم تشجيع نظام الاتصال الرسمي وتمكينه من العمل المستمر . فكلما كانت خطوط الاتصال الرسمية عاملة نقصت الحاجة إلى الاتصالات غير الرسمية ، وكان هذا دافعا للمنظمة نحو تحقيق أهدافها بأقل قدر ممكن من الطاقة الضائعة . ويلاحظ أن شبكة الاتصالات الرسمية تكون ذات تأثير فعال بالمقدر الذي تكون مقبولة لدى أغلبية العاملين . والقبول أو عدمه يتوقف على عوامل أساسية مثل الولاء والتفاهم وغيرها من الاعتبارات السلوكية .

## أساليب الاتصال

أساليب الاتصال عديدة ومتباينة . واختيار أى منها يتوقف على الظروف المتاحة بالمنظمة وعلى نمط التعامل السائد بها ، ونوع المادة المراد نقلها .  
على أنه يمكن القول بأن وسائل الاتصال التى تستعمل فيها أكثر من حاسة تكون أكثر نجاحا . بمعنى أنه إذا صاحب الكلام عرض صور أو إجراء تجرية أو زيارة ميدانية كان هذا أبلغ أثرا فى نقل الرسالة الى الآخرين .

ويمكن القول أيضا أنه كلما كانت هناك فرصة لتبادل المعلومات وجها لوجه والاستفادة والمناقشة وتبادل الرأى ، كان هذا الأسلوب أفضل لتتمام الاتصال على وجه مرض . ومن هنا تعد المقابلات الشخصية والاجتماعية من أنجح أساليب الاتصال ، ونراها ضرورية بالمقدر الذى تسمح به ظروف المديرين وظروف العمل . وسواء كانت هذه الاجتماعات بين أشخاص فى مستويات رأسية أو بين أشخاص على نفس المستوى الأفقى فى نفس العمل أو فى أعمال مختلفة ، فهى بجانب توصيلها للمعلومات والبيانات تتيح فرصة أفضل لتفهمها وتؤدى الى تنسيق الأعمال ، وهى أيضا تقوى أواصر الصداقة وتزيد التفاهم بين العاملين وتنمى فيهم الشعور بالمشاركة وبوحدة الهدف .

ومن أفضل الاتصالات المباشرة ما تلجأ اليه القيادة الواعية فى إدارة المشروع من الموقع . كما حدث فى إدارة قناة السويس ، والسد العالى ، ومشروع المائة يوم الذى أنجز اصلاح مجارى القاهرة .

وتتضمن أساليب الاتصالات عدة أنواع منها :

### أولا - الاتصال الشفوى :

وهو الاتصال الذى يتم من طريق تبادل الحديث بين المتصل والمتصل به ، ولا يشترط فيه أن يرى الرئيس المرعوس ، فقد يكفى بسماع الأصوات كما فى الحديث التليفونى .

وهذا النوع من الاتصال هو أجدى أنواعه وأقربها الى النفس وأكثرها فائدة لصالح العمل .

فمن طريقه يتم تبادل الأفكار والمعلومات بأقصر الطرق وأيسرها ، مما يوفر الكثير من الوقت والجهد الذي تتطلبه الاتصالات الأخرى سواء كانت كتابية أم مصورة .

والصراحة أساس هذا النوع من الاتصال ، بينما تفتقر إليها الطرق الأخرى . فقد يكون من السهل على المرءوس أن يصرح بالخلل الموجود بالجهاز أو العيوب التي تشوب الأمر أو التوجيه شفويا . بينما قد لا تواتيه الجراءة لمحرير هذا النقد كتابية . وكذلك فإن الرئيس الأعلى قد يصرح بمقتضيات السياسة العليا والأسرار التي تحيط بالأمر أو التوجيه شفويا لأن المصلحة العامة قد تتطلب تجنب الإشارة إليها كتابية .

كما أن حصيلة هذا النوع من الاتصال من المعلومات تكون كثيرة بالنسبة للرئيس والمرءوس .

وطرق الاتصال الشفوي متعددة . ويمكن حصرها فيما يلي :

#### ١ - المؤتمرات والاجتماعات :

وهي أوضح هذه الطرق وأعظمها فائدة . والهدف منها هو الكشف عن المشكلات الادارية وكيفية تذليلها أو التخلص منها . كما أنها تتيح الفرصة لتبادل الآراء حتى تعم الفائدة جميع المجتمعين .

وقد ازدادت أهمية هذه الطريقة في الوقت الحاضر نظرا لأنها أصبحت تضم الكثيرين من المرءوسين بغض النظر عن التفاوت في الدرجة . ولأنها تفتح الطريق لآراء وأفكار جديدة أكثر التصاقا بالعمل التنفيذي لأن مصدرها القائمون عليه .

ولكى تتم الفائدة المرجوة من المؤتمرات أو الاجتماعات ، يجب أن يراعى فيها ما يأتي :

( أ ) وضع خطة للاجتماع .

(ب) تحديد موضوع الاجتماع واعداد جدول أعمال مختصر .

(ج) أن يلم من سيتولى رئاسة الاجتماع الماما تاما بالموضوع ، وأن يدرسه دراسة شاملة ، وأن يعد البيانات والمعلومات الأساسية .

(د) أن يقتصر حضور الاجتماع على الأشخاص الذين يهمهم الأمر ، أو الذين لديهم معلومات أو خبرات أو امكانات تساعد على النجاح .

(هـ) أن يخطر المدعون مسبقا بالموضوعات التي ستثار فيه ، وبالمراجع أو المادة العلمية التي تساعد في دراستها ، كي يصل الاجتماع الى احسن النتائج .

(و) أن يعقد الاجتماع ، أو المؤتمر ، في وقت ومكان مناسبين حتى يتحقق اسهام اكبر عدد ممكن من المدعويين . على أن تترك فرصة كافية بين الاعلان عن الاجتماع واليوم المحدد لانعقاده حتى يتمكن المدعون من دراسة الموضوعات التي ستبحث .

(ز) أن تتم المناقشة بالصراحة اللازمة ، فان حبس المعلومات يفقد هذه الطريقة قيمتها .

(ح) أن يتمثل الرئيس بالسلوك الديموقراطي ، وأن تكون لديه الرغبة الصادقة في الاستماع الى آراء المرءوسين واقتراحاتهم ومناقشاتهم . مع تجنب فرض الرأي ، أو تقرير الحلول من جانب واحد ، أو اظهار مشاعر الغضب أو الضيق ، أو الاستياء حتى لا يحجم المشتركون في الاجتماع عن الاسهام أو يترددوا في التعبير عن آرائهم .

(ط) أن تسجل المناقشات التي تدور ، والنتائج التي يصل اليها المجتمعون وتنشر على جميع المشتركين ومن يهمهم الأمر .

## ٢ - الحديث الشفوي :

يستوى في هذا أن يتم وجها لوجه أو من طريق التليفون أو اللاسلكي . كذلك يستوى أن يتم رسميا أو بطريق غير رسمي . غير أن الاتصال في الحالة الأخيرة قد يكون أقرب الى التفاهم والوصول الى النتائج منه في حالة الاتصال الرسمي .

فإذا تضمن الاتصال بهذه الوسيلة أوامر أو تعليمات أو معلومات لها أهميتها ، فيجب أن يلحقها تعزيز كتابي للاتصال الشفوي . وإذا تضمن شكوى أو تظلمات فمن الضروري البت فيها واتخاذ الاجراءات السريعة حيالها حتى يطمئن صاحبها . وفي الحالات التي يحوى فيها الاتصال الشفوي اقتراحات أو آراء مفيدة يلزم الاهتمام بها ودراستها واقرار الصالح منها وتشجيع مقدم الاقتراح .

ومن مزايا الاتصال الشفوي أنه أكثر تأثيرا نظرا لما يصاحب الحديث من تعبيرات تبدو على وجه المتحدث ، أو ضغط على بعض الألفاظ والعبارات بما يشعر المستمع بأهمية نواح معينة فى الموضوع . وفى الوقت نفسه يمكن المتحدث من أن يدرك مدى تفهم الآخرين واستجابتهم من طريق ردود الفعل التى تبدو منهم أو على وجوههم .

ومن فوائده أيضا أنه يحقق الاتصال المباشر بين الرؤساء والعاملين فيشعروا بأهميتهم وقربهم من مراكز اتخاذ القرارات مما يرفع روحهم المعنوية ويزيد من انتاجهم .

## ٢ - المقابلات :

المقابلة أحد الأساليب الفعالة فى الاتصال . والمقابلة الناجحة وسيلة مجدية لنجاح من يتقنها . إذ أن جانباً من المهارة فى الإدارة يتوقف على القدرة على عمل مقابلات مثمرة . ولكى تكون المقابلة محققة للغاية يلزم أن تكون مرتبة فلا تتم بطريقة عرضية ، وأن تهيب الظروف التى تساعد على نجاحها .

وأغراض المقابلة متعددة . فقد تتم للحصول على حقائق ، أو للشكوى أو التظلم ، أو للوقوف على قدرات طالب وظيفة ومهاراته ، أو لقياس الاتجاهات ، أو للوقوف على مدى استعداد الموظف للتعلم والتدريب ، أو للحصول على ترقية أو علاوة ، أو للترشيح للسفر فى بعثة . . . أو ما الى ذلك .

ولكى تكون المقابلة ناجحة يراعى :

- ١ - أن يحدد موعدها سلفا .
- ٢ - أن تتم فعلا فى الموعد المحدد .
- ٣ - ألا تتأخر المقابلة حتى لا يتولد الشعور بالملل ، أو الظن بأن الشخص القائم بعمل المقابلة ليس راغبا فيها .
- ٤ - ألا يبدو ما ينم عن أن من نسعى لمقابلته متبرم بسبب الارهاق أو ضغط العمل أو الارتباط بمهام أخرى ... أو ما الى ذلك .
- ٥ - أن تهيب الظروف المادية - مثل المقعد المناسب ، عدم مواجهة الضوء ، عدم وجود قارق فى مستوى الجلوس ... الخ - التى تساعد على نجاح المقابلة .
- ٦ - أن تهيب الظروف المعنوية المناسبة ( مثل انتظار الشخص الآخر ، اذابة الجليد ، تخفيف حدة فاصل المكثنة ... الخ ) .
- ٧ - التفرغ التام للمقابلة وتجنب الانشغال بأعمال أو ممارسة نشاط آخر .
- ٨ - أن يبدأ الحديث فى شيء من الود والبساطة والمجاملة .
- ٩ - الانصات عندما يتحدث الطرف الآخر والانتباه التام لما يقول .
- ١٠ - تجنب المقاطعة وعدم السماح للآخرين بالدخول أو المقاطعة ، وتحويل المكالمات التليفونية الى السكرتير أو مدير المكتب .
- ١١ - الحذر من التعصب ، أو التبرم ، أو عدم الوضوح .
- ١٢ - اشعار من تكلم باننا أحسننا الاستماع لما قال ، وذلك يسرد الحقائق الأساسية أو النقاط الهامة التى جاءت فى حديثه .
- ١٣ - البدء فى اتخاذ الاجراءات المتعلقة بموضوع المقابلة والتى تطمينه الى اهتمامنا بما قاله .

قلمية القدرة على الاستماع :

فى مقدمة المهارات التى تعزز نجاح القائد الإدارى قدرته على الاستماع

الى الآخرين . فالمعلومات التى تصل الى القائد ، والتى على أساسها يبنى قراراته السليمة ينقل معظمها اليه من خلال الحديث الشفوى . والاستماع الى كل ما يقوله الآخرون ليس بالمهمة السهلة ، وخاصة حينما تستبد بنا الرغبة فى المقاطعة ، أو حينما يحملنا حماس الجدل والمناقشة على التدخل، أو حينما ينفذ صبرنا وندفع لنعرض المعلومات أو الأفكار التى لدينا .

والمهارة فى الاتصالات ، وفى كبح جماح الرغبة فى المقاطعة تفيد فى مساعدة الآخرين على الاسترسال والاطمئنان الى اهتمام المستمع ، وبالتالى إفراغ ما فى جعبتهم مما يهمهم أو يقلقهم . والاتصالات بذلك تهيب جوا صالحا للوقوف على جوهر المشكلات للمفاهيم . ويلاحظ أنه فى بعض الحالات التى يدخل فيها شخص منفعل الى رئيسه ويحكى له ما بنفسه وما يشغله ، يربح هذا الشخص جدا انصات الرئيس اليه ، حتى ولو لم يحل مشكلته من فور .

ان النجاح والتفوق فى الاتصالات يتناسب طرديا مع القدرة على الانصات . والقدرة على الانصات يمكن تنميتها بالتدريب بحيث نصبح مستمعين ممتازين ، وبحيث نستمر فى الاستماع كلما نازعتنا الرغبة فى المقاطعة . وليس هذا بالمهمة السهلة ، ولكن فى صعوبتها سر الاتصالات الناجحة . ان من ينصت كثيرا يعلم كثيرا ، ومن يعلم كثيرا تصبح لديه حقائق أوفر لاتخاذ قرارات أفضل .

ان القائد الذى يستمع أكثر ويتكلم أقل يمثل النمط الديموقراطى فى القيادة ، لأنه يتيح لمروؤسيه فرصا أفضل لعرض الآراء والأفكار وإبداء وجهات النظر . وعلى العكس من ذلك ، نجد أن القائد الذى يصر على الاسترسال فى الحديث ولا يتيح الفرصة للآخرين لى يعبروا عن آرائهم يمثل النمط التسلى أو الديكتاتورى .

ولعل من أفضل ما قيل عن قيمة الاستماع ما جاء فى رسالة الوزير بتاح حتب الى موظفى الدولة القديمة :

« اذا كنت ممن يسعى اليهم الناس بالشكوى فكن هادئا عندما تستمع الى ما يريد الشاكى أن يقوله لك ، لا تصده قبل أن يفرغ كل ما فى نفسه ،



أو قبل أن ينتهى من قول كل ما جاء من أجله ، فإن الشاكي يجب الاهتمام بقوله أكثر من تحقيق ما يطلبه . . . . . وليس من المحتم أن تنفذ له ما جاء فى شكواه ، ولكن حسن الاستماع اليه يريح قلبه » .

« بتاح حتب »

### ثانيا : الاتصال الكتابى :

وهو الذى يتم من طريق الكتابة ، ويكثر استعمال هذا الأسلوب من الاتصال فى المنظمات الكبيرة . فبجانب الرغبة فى اثبات المعلومات والأوامر والتعليمات كتابة لضمان نقلها وسهولة الرجوع اليها ، فإن ضخامة الجهاز وترامى أطرافه وكثرة العاملين فيه تحول فى أغلب الأحوال دون الاتصال الشفوى .

ويلاحظ كثرة الاتصال الكتابى فى حالة اتصال الرئيس بالمرءوسين ، ويقل فى حالة اتصال المرءوسين بالرئيس ، وذلك لاحتياجهم عادة عن ذكر المعلومات أو الأنباء التى تسبب حرجا للرئيس أو تغضبه فى تقارير مكتوبة .

ويعيب الاتصال الكتابى أن مستقبل الرسالة قد لا يعرف الدافع على إصدارها ، أو قد يفهم بمفهوم يختلف عما يقصده المرسل ، وقد يكون هذا الفهم الخاطئ نتيجة اختلاف المفاهيم أو مستوى التفكير أو المؤثرات الواقعية تحتها .

وقد يترتب على هذا أنه برغم وضوح التعليمات التى أصدرها الرئيس كتابة فإن الاتصال لا يحقق الهدف . فالمرءوس ينقل صورة خاطئة للتعليمات التى وصلت اليه ، مثلما يحدث عندما تنقل صورة من مرآة الى مجموعة من المرايا وتضعف ملامحها كلما ابتعدنا عن المرآة الأصل .

وللتغلب على هذه المشكلة ، يلزم أن يعزز الاتصال الكتابى بشرح ومناقشة لموضوع الرسالة والهدف منها كلما تطلب الحال ذلك . ويكون هذا من طريق مقابلة المرءوسين أو عقد اجتماع لهم ومناقشة ما حوته الرسالة ، وأيضا من تفهمهم للغرض الذى من أجله صدرت وكيفية تنفيذها .

وطرق الاتصال الكتابي متعددة أيضا ، ونعرض بعضها فيما يلي :

#### ١ - التقارير :

وهي اما دورية تحوى احصاءات وبيانات تقدم فى فترات دورية معينة ( شهرية أو سنوية مثلا ) ، وهذه يجب أن تشمل على توضيح المفهوم الاحصاءات والبيانات .

واما تقارير عن موضوعات معينة ، مثل تقارير التفتيش أو المتابعة أو الانتاج ، وهذه يجب أن تكون موضوعية ومسببة وموضحا عليها رأى مقدمها بصراحة ، حتى يتسنى للرئيس البت فى الأمر دون ضياع الوقت فى استيفاء فحصها .

ويراعى أن معظم الرؤساء لا يتسع وقتهم لقراءة التقارير المسببة أو الدخول فى التفاصيل أو المسائل الثانوية . لذلك يلزم تلخيص التقارير المطولة فى اضييق الحدود وبما لا يخل بجوهرها ، ويقدم التلخيص مع التقرير الاصلى .

#### ٢ - المذكرات والاقتراحات :

وهي تقدم عادة من المرءوسين يستوحونها من التطبيق العملى ومشكلات التنفيذ . ويلزم العناية بهذا النوع لما قد تنقله المذكرات والاقتراحات من معلومات هامة مفيدة أو آراء صائبة تسهم فى تقدم العمل وتطوره أو حل مشكلاته . وعلى الرئيس أن يقبلها بصدر رحب ، وأن يهتم بدراستها وتقدير جهود أصحاب الاقتراحات المفيدة . وعليه أن يشجع تدفق هذا النوع من الاتصال ، وأن يبت فى مرسوميه الهمة والتنافس لتقديم الاقتراحات .

#### ٣ - الأوامر والتعليمات المكتوبة والمنشورات والكتب الدورية :

لكي تتحقق الفائدة من هذه الطريقة يجب مراعاة :

- (١) أن يكون موضوع الأمر أو المنشور واضحا لا لبس فيه ولا غموض ، حتى لا تنجم عن تنفيذه أخطاء تضر بصالح العمل .

(ب) أن يكون شرح موضوع الأمر أو الكتاب الدورى بلغة سهلة وبطريقة شيقة تستهوى القارئ وتناسب مع ثقافته وتعليمه .

(ج) أن تكون التوجيهات والتعليمات المتداولة تباعا منطقية ومبسطة حتى لا يحدث تضارب فى فهمها يسيء الى عملية التنفيذ .

(د) أن تعد الحوافظ اللازمة لحفظها وصيانتها ، حتى يمكن الرجوع اليها عند الحاجة .

(هـ) أن يقتصد فى إصدارها ما أمكن .

(و) أن تبوب وتفهرس وفقا لمستويات إصدارها وموضوعاتها الفنية لسهولة الاستدلال عليها .

(ز) يستحسن جمعها وطبعها فى كتيب ، وأن يعاد طبعها دوريا بعد تصحيحها .

#### ٤ - الشكاوى :

ويستوى فى ذلك أن تكون الشكاوى بسبب سوء توزيع العمل بين القائمين بالتنفيذ ، أو أن التنفيذ لا يتم بالصورة المطلوبة . فقد يتضح من فحصها وجود غبن على أحد الرؤوسين أو خطأ فى فهم الأمر الصادر مما يتطلب الإسراع الى تفاديه . ولذا يجب الاهتمام بالشكاوى وفحصها والقضاء على أسبابها وما تنجم عنها من نتائج تؤثر على سير العمل . فالرؤوس الذى يشعر بالظلم لا يكون انتاجه عند المستوى المطلوب ، والفرد الذى يقوم بتنفيذ أمر أو توجيه غير مقتنع بصحته يتعذر عليه أن يؤديه بالصورة التى أرادها مصدر الأمر .

#### ثالثا : الملاحظة :

أن أسلوبى الاتصال السابقين ( الشفوى والكتابى ) يتركزان أساسا فى استعمال اللغة سواء فى الاتصال الشفوى أو الكتابى .

ويمكن أن يتم الاتصال دون استعمال اللغة ، وذلك عن طريق ملاحظة

الحركات أو الأفعال الهادفة إلى معانى محددة حيث يؤدي « الاحساس » الذي يتولد اثناء الملاحظة إلى تمام الاتصال .

ومع أن هذا الأسلوب غير مستعمل على نطاق واسع ، إلا أنه يبدو مهما في الحالات التي تصبح فيها اللغة عائقا في الاتصال . أو حينما يكون هناك فارق في الالمام باللغة الواحدة .

ويكون هذا الأسلوب في الاتصال عنصرا هاما في الاستفادة من الخبرات العالية ، وفي عمليات التدريب عن طريق الملاحظة . وهو يؤدي إلى ربط الفرد بالتجربة أو الموضوع ، وربما وقوفه على الغرض أو الغاية التي لم يفصح عنها شفاهة أو كتابة لسبب من الأسباب .

#### رابعاً : الاتصال المصور :

هذا الأسلوب من الاتصال يكون التعبير فيه عن مضمون الاتصال بالتصوير أو المرئيات . وهو الاتصال الذي يتم نتيجة ما تنقله الصورة المرئية من معانى محددة إلى ذهن من يشاهدها .

وسائله :

( أ ) الصور الفوتوغرافية والملصقات .

( ب ) الأفلام السينمائية .

( ج ) الشرائح والفانوس العاكس .

( د ) القليفيزيون .

وقد ساد الاتجاه أخيراً في استعمال الألوان في الاتصالات المرئية ، بهدف تقوية تأثيرها على الرائي ، وجذب انتباهه إليها وحصر كل اهتمامه في موضوع الرسالة . ففوة تأثير الصورة الملونة أو الفيلم أكبر عادة من قوة تأثير الصورة أو الفيلم العادي . وقد امتدت فكرة الألوان إلى المكاتبات ، فالخطاب المحرر على ورق ذي لون يبعث الارتياح في النفس عادة ما يجذب الانتباه والاهتمام لمضمونه أكثر من الخطاب المحرر على ورق من لون عادي .

ولا يفوتنا أن نفوه بأن لكل وسيلة من وسائل الاتصال المذكورة مزايا وعيوباً لا يتسع المجال لسردها هنا .

## مؤثرات عملية الاتصالات

تتأثر عملية الاتصالات بمؤثرات عديدة ، منها :

### ١ - طبيعة العمل :

تتأثر عملية الاتصالات أساسا بطبيعة النشاط الذى تمارسه المنظمة .  
ففى المنظمات العسكرية وفى الشرطة تسود الاتصالات الرسمية وتسير وفق مبدأ التسلسل العسكرى ، وتعتبر مخالفة ذلك تخطيا يتنافى مع النظم العسكرية .  
والذى يلاحظ أن هذه الصيغة الرسمية فى الاتصالات والعلاقات تسود هذا النوع من المنظمات عادة حتى فى العلاقات غير الرسمية والاجتماعية .  
فكثيرا ما تكون المرتبة عاملا فى اختيار الأصدقاء وفى تكوين « الشلل » ، حتى فى التجمع والجلوس معا فى الحفلات .  
هذا بينما تقل الاتصالات الرسمية فى المنظمات العلمية والفنية .

كذلك فان عملية الاتصالات تتميز بخصائص أخرى .  
ففى تسيير الصواريخ والمركبات الموجهة مثلا يلزم أن يكون الاتصال دقيقا جدا ومستمرًا ، وتوقفه قد يعنى كوارث خطيرة ، أما اذا كان العمل يتوقف على انجازات روتينية أو كان تنفيذا لقرارات متخذة سلفا وواضحة فان عملية الاتصالات تصبح أكثر سهولة .

وكذلك الحال اذا كانت هناك وسيلة سهلة واضحة محددة للتفاهم متفق عليها سلفا .  
فيمكن مثلا لقائد الفرقة الرياضية أو الفرقة الموسيقية أن يتفاهم مع عدد كبير من الأفراد بإشارة بسيطة محددة يفهم منها كل فرد ما يقصده القائد بالضبط ، وتكون بمثابة أمر متصل يطلب به أداء عمل أكثر تعقيدا من هذه الإشارة .

واذا كان العاملون يشتركون عن قرب فى عملية جماعية ويرون ما يفعلونه وما يقصدونه فهم لا يحتاجون الى نظام آخر لتبادل المعلومات .

فاذا كان الاتصال المبدئى قائما فلا حاجة لنظام آخر لتبادل المعلومات .

كما فى حالة عدد من الافراد يعملون معا على دفع عربة ، فان كلا منهم يصبح على دراية تامة بكل مايفعله الآخرون ولا حاجة لاعطاء المعلومات بطريق آخر .

كذلك يلاحظ انه اذا كان الافراد يعملون فى خط انتاج فانه لا يكون هناك حاجة قوية للاتصال . وانما يلزمهم عادة تبادل البيانات مع من يقوم بأعمال تسبقهم أو تلحقهم . فالعامل فى خط الانتاج لايحتاج لاحتاج عادة الى الاتصال سوى بزميله الذى يؤدى الخطوة التى تسبقه أو التى تليه .

## ٢ - التنظيم :

تتأثر عملية الاتصالات بعدد الوحدات التى تضمنها المنظمة ، وبالتوزيع الجغرافى لهذه الوحدات ، كما تتأثر أيضا بنطاق التمكن الذى يسيطر عليه الرئيس .

فزيادة عدد الوحدات وبعدها الجغرافى عن المركز يؤثر فى فاعلية الاتصالات فالثابت أن كمية المعلومات الموجودة بالفروع ومدى دقتها تتناسب تناسباً عكسياً مع المسافة بين هذه الفروع والمركز . ويلاحظ أيضاً أن قدرة الرئيس على الاتصال بأعوانه تتأثر بعدد هؤلاء الأعوان المباشرين الموجودين فى نطاق تمكنه ، بمعنى أنه إذا زاد نطاق التمكن على العدد المناسب للتوجيه والإشراف بكفاية تأثرت فاعلية الاتصالات .

## ٣ - حجم المنظمة :

الاتصال هو الذى يحدد ويعين الأعمال العديدة التى يجب إنجازها للوصول الى الهدف . أى هو الذى يوضح ماذا يفعل ، وكيف ، ومتى . وهذا أمر تتناسب صعوبته طردياً مع حجم المنظمة . بمعنى أنه كلما كبر حجم المنظمة وتشعبت كانت عملية الاتصالات أكثر صعوبة وتعقيداً .

وفى المنظمات كبيرة الحجم يجب أن يكون هناك مصدر موحد للمعلومات والبيانات ، فإذا تعددت المصادر أدى هذا الى الاضطراب والتضارب . كما يجب أن تحدد قنوات تبادل المعلومات بوضوح لا يحتمل معه أى لبس . ومن جهة أخرى يتعين أن تكون الاتصالات رسمية ومثبتة كتابة ، ولهذا فان تضخم الجهاز الحكومى يعد من أهم العوامل التى أدت الى زيادة عملية الاتصالات تعقيداً وبطئاً .

#### ٤ - عمر المنظمة :

ويؤثر عمر المنظمة كذلك فى عملية الاتصالات وشكلها . فاذا كانت المنظمة مازالت تقوم بتحديد شكلها أو هدفها أو أسلوب عملها وجب أن تكون شبكة الاتصالات ضيقة ، وأن تكون الاتصالات شخصية ما أمكن ، وأن تصدر الأوامر واضحة جدا ، وأن ترفع التقارير المفصلة التى تبين نتائج مجريات الأمور يوميا .

وكلما استقر العمل بالمنظمة وتحددت معاله وساد التعاون بين أفرادها وقويت بينهم أواصر الصداقة ، أمكن الاستغناء عن التفاصيل ، وأمكن كذلك أن تكبر شبكة الاتصالات تدريجيا من غير أن تصبح عائقا لمسير العمل . وعادة ما يتقلص حجم الاتصال الرسمى والكتابى ، وتنمو الاتصالات غير الرسمية ، ويصبح الاعتماد أكثر فأكثر على التفاهم والاتصالات الشفوية .

#### ٥ - اتجاهات الرئيس فى العمل :

ان اتجاهات الرئيس نحو العاملين ونحو القيادة والسلطة هى التى تحدد نمط العمل بالمنظمة . فالرؤساء الذين تتملكهم النزعات التسلطية والاتجاهات الديكتاتورية فى الإدارة قلما يقبلون المشاركة فى الرأى أو النصيح أو النقد أو الاستماع الى آراء الآخرين التى تعارض رأيهم . وهذا يؤثر بالضرورة على عملية الاتصالات بالمنظمة ، وقد يؤدى الى توقف هذه العملية أو عدم أدائها لوظيفتها صعدا أو هبوطا كما يجب أن تكون . ذلك أن المرءوسين عادة يتجنبون المواقف التى تؤدى بهم الى الاحتكاك أو الاختلاف مع رؤسائهم .

وعلى العكس من هذا تؤدى القيادة الديموقراطية والاتجاهات التقدمية فى الإدارة الى تنمية اتصالات فعالة ومستمرة تخدم أهداف المنظمة وأهداف العاملين فيها على حد سواء . فالقيادة الديموقراطية تشجع المشاركة والشورى فى الرأى واتخاذ القرارات ، وتعمل من خلال نظام جماعى لا يعتمد على فرد بذاته .

## ارتباط الاتصالات بمهام الإدارة الأخرى

### ١ - الاتصالات والقيادة :

ترتبط عملية الاتصالات بالقيادة سياسية كانت أم إدارية . والقائد الناجح هو الذى ينفق الجزء الأكبر من وقته فى الاتصالات بصورها المختلفة .

وهو الذى يشجع تدفق المعلومات اليه بصفة مستمرة لكي تكون القرارات والاجراءات التى يتخذها مؤسسة على الحقائق والمعلومات الأصيلة الضرورية ، وهو الذى يتجنب أن تكون الاتصالات الصادرة عنه مقتضبة أو متعسفة ، لأن هذا يؤدى الى الاقلال من الاتصالات الصاعدة تجنباً للاحتكاك ، ورغبة فى التعايش السلمى ، وخوفاً من اثارة الغضب وما يترتب على ذلك من المظاهر الإدارية والانسانية المرضية .

للتدليل على أهمية الاتصالات بالنسبة لعمل القائد الإدارى ، وعلى أن هذه العملية تستأثر بجزء ضخم من وقته وجهده نسوق المثل الآتى :

كانت صناعة الفحم فى إنجلترا بعد الحرب العالمية الثانية فى حال سيئة ، وأخذ عدد كبير من العاملين بها يتركونها . وكانت توقعات أصحاب المناجم والشعب الانجليزى تؤكد ضرورة تدخل الحكومة لانقاذ الموقف . فلما أمتت الحكومة الفحم سنة ١٩٤٦ ، أعدت برامج تدريب للمديرين العاملين بالمناجم . ووجهت هذه البرامج للتركيز على النواحي المتصلة بهندسة المناجم . وبعد مضى ست سنوات تقريبا على تنفيذ هذه البرامج فكر المسئولون فى عمل تقويم لها . ولكى يصلوا الى تقويم موضوعى بدأوا فى دراسة الأعمال التى يؤديها المديرون ممن حضروا برامج التدريب على هندسة المناجم وفى تحليل هذه الأعمال . ومن طريق عمل المراجعة المكتبية لنشاط هؤلاء المديرين ، أى حصر أوجه النشاط الذى يمارسونه يوميا وكم من الوقت أنفق فيها ، أظهرت البيانات التى جمعت الحقائق التالية :

٢٠٪ من وقت المديرين ينفق فى اتصالات خارجية خاصة بمشكلات

العمل والعمال .

٣٠٪ من وقتهم اتصالات لأسفل .



٤٠٪ اتصالات لأعلى .

١٠٪ تنفق فى أعمال تتصل بهندسة المناجم .

وهذه النتائج مفيدة جدا . فهي تؤكد حقيقة هامة ، وهي أن ٩٠٪ من وقت المديرين فى صناعة الفحم ينفق فى الاتصالات المختلفة . ومن ثم كانت برامج التدريب على هندسة المناجم غير هادفة الى تنمية المديرين فى مجال النشاط الحقيقى الذى يمارسونه .

وتفيدنا هذه الحقائق فى فهم حقيقة النشاط الذى يمارسه القادة بصفة عامة . والذى يمكن القول بأنه نشاط اتصالات وعلاقات فى المقام الاول يصرف النظر على اتجاهها وطبيعتها .

## ٢ - الاتصالات وتفويض السلطة :

كذلك ترتبط عملية الاتصالات بتفويض السلطة . فكلما زادت عملية التفويض زادت سرعة عملية الاتصالات وفاعليتها . فلو فرضنا أنه توجد خمسة مستويات ادارية فى منظمة ، وحدث مشكل عند المستوى الاول من القاعدة ، فانه يمكن مواجهة المشكل على الفور دون تأخير أو انتظار لو أن سلطة البت كانت مفوضة الى المستوى الثانى الذى يعطوه مباشرة . أما اذا كانت السلطة مركزة فستضطر الادارة الى دفع البت فى المشكل عبر الدرجات والطبقات الادارية المتراكمة مما يؤدى الى تفاقم المشكل أو تعقيده وربما تعذر حله مستقبلا .

وهنا يلزم التنويه بأن تفويض السلطة لا يتوقف على مدى توافر وسائل الاتصالات فى المنظمة بقدر ما يتوقف أساسا على اتجاهات الرئيس الأعلى نحو السلطة . فاذا كان هذا الشخص يصر على معرفة كل كبيرة وصغيرة والامام بكل المعلومات تافهة كانت أم جدية ، فبالمثل سوف تكون اتجاهات من هم دونه . لأن المرءوس اذا أحس أن عليه أن يعطى تقارير مفصلة فانه سوف يركز السلطة ليجمع كل المعلومات - مهما كان مستواها - حتى يستطيع وقت الضرورة أن يغطى موقفه أمام الرئيس ويجاوبه على كل ما يريد الوقوف عليه من الامور التى هى أصلا دون مستواه . وهكذا تؤثر اتجاهات قيادة المنظمة فى مدى استعداد المستويات المختلفة بها لتفويض السلطة .

### ٣ - الاتصالات والتدريب :

والاتصالات عامل هام فى تدريب العاملين . فمن خلال عملية الاتصالات يمكن للرؤساء والقادة ممارسة التوجيه والتعليم والتدريب الذى يؤدى الى زيادة المهارات الفردية والجماعية للموظفين وتحسين أدائهم للأعمال ، وتشكيل سلوكهم واتجاهاتهم بما يتفق وأهداف العمل .

وقد توصلت البحوث العلمية التى أجريت فى هذا الصدد الى نتائج تعزز هذا الرأى . فقد تبين أن مدة بقاء المرضى بالمستشفيات تتناسب تناسباً عكسياً مع المدة التى يقضيها الطبيب المعالج مع هيئة التمريض المختصة بالحالة . بمعنى أنه كلما أعطى الطبيب وقتاً كافياً للممرضة لى يشرح لها حالة المريض والطريقة المثلى لراحته ، وكميات الدواء والغذاء التى يتناولها ... وما الى ذلك ، قلت مدة بقاء المريض فى المستشفى .

كذلك تبين أن للاتصالات بين رؤساء العمال والعمال أثرها فى ظهور أو اختفاء المظاهر المرضية فى بيئة العمل ، ففي الحالات التى تدفقت فيها الاتصالات بين رؤساء العمال والعاملين معهم قلت نسبة الاصابات الناتجة عن الجهل ، وقلت نسبة الغياب والتمارض الناتجين عن مشاعر عدم الارتباط الوثيق بين العامل ومنظمته .

وفى دراسة ثالثة اتضح أن الاتصالات بين أسرة التدريس بالمدرسة وتلاميذها ، عامل هام له أثره فى سلوك التلاميذ . فحينما كانت عملية الاتصالات مستمرة وفعالة بينهما قلت حالات الانحراف والغياب والزوغان . والعكس صحيح .

### ٤ - الاتصالات والتنسيق :

الاتصالات الأفقية وسيلة التنسيق ، ولا يمكن أن يتم التنسيق الا عن طريق الاتصال . والمشاهد أن جميع الظواهر تدل بوضوح على أن عالمنا الحاضر أصبح عالم منظمات ضخمة . هذه المنظمات - حكومية كانت أم أهلية - تتطلب مزيداً من التحكم فيها والسيطرة عليها وقيادتها نحو أهدافها وقد استتبع هذا زيادة الاعتماد على التنسيق لامكان توفير التعاون والمواءمة الضرورية بداخل هذه المنظمات وبينها وبين بعضها البعض . وفى الواقع

أن جزءا ضخما من عمل المديرين ينفق فى محاولات التنسيق بين عمل الوحدات المختلفة لاجراج العمل المتكامل للمنظمة .

وفى مقدمة عمليات التنسيق التى تتم بواسطة الاتصال هو التنسيق عن طريق الاجتماعات أو المؤتمرات التى يدعى اليها الرؤساء فى المستوى الواحد، كمديرى الادارات أو رؤساء الأقسام . وهذه الطريقة تؤدى - فيما تؤديه من فوائد - الى نقل الصورة المتكاملة عن سير العمل فى هذا المستوى الى كل الأطراف المعنية بالعمل عند المستوى نفسه .

ولكى نوضح هذه النقطة نتصور أن وزيرا من الوزراء يعمل معه أربعة من وكلاء الوزارة . وكل من هؤلاء الوكلاء يختص بقطاع معين من النشاط . فاذا كان الوزير يجتمع بكل من الوكلاء على انفراد ليناقشه فى سياسة عمله ومشكلاته حسبما يسمح له وقته . . . . فاننا يمكن أن نتصور انه فى حالة غياب الوزير لن يوجد بالوزارة وكيل واحد لديه كل المعلومات الضرورية أو الصورة المتكاملة عن أعمال الوزارة ونشاطها . أما لو أن الوزير اعتاد يوميا أو أسبوعيا - ولو لمدة ٣٠ دقيقة - أن يجتمع الوكلاء الأربعة فى شبه مؤتمر للتنسيق بين أعمالهم ولتبادل الراى والمعلومات وتوضيح الصورة الحقيقية لتقدم العمل ومشاكله ، فان هذه الاجتماعات ستفيد فى المام كل من الوكلاء بموقف الوزارة متكاملا . فاذا ما غاب الوزير كان أى منهم فى مركز يسمح له بادارة دفة العمل .

## عوائق الاتصال

لا يتم الاتصال بنجاح لمجرد صدور الرسالة ، وانما يتحقق هذا اذا أحدث النتائج التالية :

- ١ - أن يستقبل المرسل اليه الرسالة .
- ٢ - أن يفهم المرسل اليه الرسالة .
- ٣ - أن يفهم منها المعنى نفسه الذى قصده المرسل .
- ٤ - أن تحرك الرسالة المرسل اليه للعمل وفقا لما جاء بمضمونها .
- ٥ - أن يأتى التحرك بالنتيجة التى ارتأها مصدر الرسالة .

على أن هذه الخطوات الهامة فى عملية الاتصال الناجح قد لا تتم اذا ما اعترضتها عوائق تحد من سيرها أو توقفه تماما . ومن أهم العوائق التى تقف فى سبيل نجاح الاتصال ما يلى :

## ١ - اللغة :

اللغة من العوائق الهامة التى تؤثر فى نجاح عملية الاتصال . فاللغة هى مادة التعبير عن موضوع الاتصال . وقد تكون الكلمات ذات معان مختلفة ، أو تكون الصياغة معقدة أو غير منطقية فلا يفهم القارئ ما يعنيه الكاتب . وقد تكون المعانى غير واضحة بسبب التفاوت فى التعليم والثقافة، أو بسبب نوع التخصص .

كذلك فإن طريقة نطق الألفاظ قد توحى بمعنى يخالف مفهومها العادى . فالتعبير الذى يستعمله الرئيس للتعليق على اقتراح تقدم به مرءوس قد يحمل معنى التقدير ، وقد يحمل فى الوقت نفسه معنى التهكم . وهذا الاختلاف تحدده طريقة الالقاء وكيفية استعمال الألفاظ .

وقد يكون العائق هو عدم وضوح المعانى بالنسبة للقارئ . كما فى حالة التعليمات التى يحتار فى محاولة فهمها من يطلب اليهم تنفيذها ، بسبب الغموض أو التناقض أو عدم التركيز . وربما يكون هذا راجعا الى عدم وضوح الصورة الأساسية فى ذهن مصدر التعليمات ، أو أنه مع وضوحها فى ذهنه لم يختار لها من التعبيرات والألفاظ ووسائل النقل ما يناسبها وينقلها على حالها .

## ٢ - القيم والعادات :

يتم الاتصال عادة لو أن مضمون الرسالة كان يعنى بالنسبة للمرسل اليه حقائق معينة قصدتها المرسل . ومن هنا يكون الاختلاف فى البيئة الاجتماعية وما يترتب على ذلك من اختلاف القيم والعادات والتقاليد اثره فى عدم تمام الاتصال بنجاح .

فلو أن شخصا قال لآخر ممن تدعو تقاليدك تحكم الرجل فى المرأة « انتم تحكمكم امراة » ، لثار الأخير واعتبر هذه الجملة اهانة كبيرة . بينما لو قيلت الجملة نفسها لرجل انجليزى بهدف النيل منه ، فأغلب الظن أنه لن

يجد فيها أية اهانة لأن تقاليده تسمح بذلك فعلا ، ومن ثم فإن الاتصال لا يحقق أهدافه .

### ٣ - درجة التفاهم :

عندما يبلغ التفاهم مداه بين الأفراد ، فإن الاتصال قد يتم بدون استعمال الفاظ أو النطق بعبارات . وهذه الحقيقة تسرى أيضا في علاقة المنظمات بالعاملين بها . فكلما ساد جو من التفاهم والتعاون أصبحت عملية الاتصالات أسهل وأيسر وأكثر نجاحا ، وقل التمسك بالاجراءات الرسمية المتبعة .

وعلى العكس من هذا ، كلما ساد الشك وعدم الاطمئنان انعدم التعاون وضعفت الثقة أصبحت عملية الاتصالات أصعب وتدور في اطار رسمى يتمسك فيه كل فرد بالشكليات . فمثلا اذا كان الموظف يشك في نوايا من حوله أو غير واثق بالمستويات الأخرى التى تتعامل معه فإنه يصر عادة على اثبات كل اتصالاته وتحريرها من أصل وصورة ، والحصول على توقيعات ومستندات كتابية ، مما يؤثر في سرعة البت واتخاذ القرارات ويعقد عملية الاتصال ويعرقلها .

### ٤ - التخصص :

قد يكون التخصص من عوائق الاتصال وذلك فى الحالات التى يتصل فيها الفنيون والعلماء والمتخصصون بزملائهم غير المتخصصين من العاملين . وبالرغم من اجادة غير المتخصص للغة التى يستعملها المتخصصون ، فإنه قد لايفهم ما يقولون بسبب المصطلحات العلمية والفنية التى يستعملونها . فالذى يحضر مثلا مجموعة من الأطباء دعوا لاستشارتهم فى حالة مريض "Consultation" لا يفهم عادة ما يدور بينهم من حديث بسبب لغة التخصص التى يتخاطبون بها . ويلاحظ أن الاتصالات بين المهندس الذى يشغل منصب مدير فنى ، أو الطبيب الذى يدير مستشفى وبين زملائه فى تخصصه نفسه تكون أسهل منها بينه وبين زملائه الاداريين غير المتخصصين . وكثيرا ما ينبع من هذا ظاهرة الانعزال وظهور الشلل نتيجة الانقسام المترتب على التخصص .

### ٥ - فاصل المكانة أو الدرجة :

اختلاف الدرجة أو الرتبة قد يؤدي الى التزام أنواع مختلفة من

الاجراءات الشكلية - كالتسلسل العسكرى - والطقوس ليتم الاتصال . وقد يخلق فاصل الدرجة أو المرتبة مسافة - رسمية ونفسية - بين المستويات العليا والدنيا بالتنظيم هذه المسافة تعوق فاعلية عملية الاتصال ، وخاصة ما كان منها متجها من أسفل الى أعلى ، حيث يتجنب المرء وسون اختراق مجال الهالة الوظيفية التى يحيط بها بعض الرؤساء أنفسهم . اما بفعل القيم والعادات الاجتماعية والمؤثرات الايكولوجية التى أشرنا اليها سلفا ، واما بسبب الفواصل التى يرتبها المستوى الذى يشغله الرئيس فى البناء التنظيمى ، والتى قد تؤدى مثلا الى حجب المعلومات التى تحمل انباء سيئة خوفا من ازعاج الرئيس أو اثاره غضبه ، أو التظاهر بفهم المعلومات خوفا من النقد أو تخرجاً من السؤال .

ولعل هذا فى مقدمة الأسباب التى تدعو بعض المنظمات الى وضع صناديق لتقبل الشكاوى والمقترحات بما يمكن صغار الموظفين - ممن يحجمون عن مواجهة الرؤساء - من الاتصال برياستهم .

#### ٦ - كبر الحجم والانتشار الجغرافى :

كبر حجم المنظمة يؤثر على عملية الاتصالات . وعادة يرتبط كبر الحجم بالانتشار الجغرافى للمنظمة . وتبدو هذه الظاهرة فى الخدمات المنظمة على أساس مركزى مثل خدمات الأمن . فبعد المسافة بين مصدر الرسالة وجهة استقبالها يزيد من احتمالات ما يمكن أن يطرأ عليها من تغيير أو تحريف . وكلما زادت الطبقات التى بها المعلومات زاد احتمال بعدها عن شكلها الاصلى .

كذلك فان بعد المسافة بين قيادة المنظمة والعاملين بالاقاليم والمناطق النائية يحول بين القيادة وبين الحصول على المعلومات الكاملة المتعلقة بسير العمل ، ومدى تقدم التنفيذ وما يعترضه من عقبات . وفى الوقت نفسه يكون العاملون بهذه المناطق فى سعى دائم للوقوف على الاخبار والمعلومات المتاحة للعاملين بالقيادة ، وخاصة ما يتعلق منها بشئون العاملين كالترقيات والتنقلات .

#### ٧ - الافراط فى الاتصال :

الحكمة القائلة « اذا زاد الشئ عن حده انقلب الى ضده » تنطبق هنا

تماما . فمع التسليم بأن الاتصالات عامل هام وحيوى لبقاء المنظمة فى حالة حياة ولاستمرار العملية الادارية ، الا أن الافراط فى الاتصالات عادة مايؤدى الى اعاقه الاتصال الفعال .

ذلك أن الاعتدال فى الاتصال وتنظيمه يعطى للمعلومات التى تنقل جدية وأهمية ويساعد الآخرين على تنظيم الاستفادة بوقتهم . اما اذا زادت الاتصالات على القدر المناسب فانها قد تصبح عبئا على المتصل به ، وقد تتطلب جانبا كبيرا من وقته الذى يضيع فى حضور اجتماعات لا مبرر لها ، أو فى قراءة الكتب الدورية العديدة والمنشورات والتوجيهات والأوامر التى لا تنقطع . وقد يصل به الأمر فى النهاية الى عدم الاكتراث بالمعلومات أو العزوف عن حضور الاجتماعات .

وعادة ما يكون الافراط فى الاتصالات نتيجة رغبة الرئيس فى أحكام الرقابة والاشراف مما يتولد عنه طوفان من الاجراءات والتعليمات والقواعد . وفى حالات كثيرة تكون هذه التعليمات والقواعد بعيدة عن المشكلات الحقيقية أو المشكلات المحلية مما يؤدى الى اهمالها وعدم قراءاتها .

#### ٨ - عوائق نفسية :

ان درجة استعداد الرؤساء لتقبل آراء المرءوسين وافكارهم تؤثر تأثيرا مباشرا فى مدى تدفق المعلومات من الرئيس واليه . وضيق الرئيس باتصالات مرءوسيه يجعلهم يحجمون عن مده بالمعلومات ويحتجزون ما لديهم منها ، مما قد يؤثر فى كفاية العمل . كذلك فان استهجان آراء الآخرين أو تسفيهاها يحدث الأثر نفسه .

ويميل بعض الأفراد الى حبس المعلومات التى لديهم عن خوف أو عن تعود . أو اعطاء بيانات غير سليمة عند القيام ببحوث أو دراسات حتى لاتؤثر نتائجها عليهم أو على عملهم . وهذا يحول دون تمام الاتصال بالطريقة المثمرة .

ولا يخفى أن طريقة الاتصال تتأثر بمدى التفاهم والتعاون القائم بين العاملين . فدرجة التفاهم والانسجام التى تتوافر بينهم تحدد أسلوب الاتصال ومدى فاعليته .

## الفصل السادس

# الرقابة

الرقابة احدى مكونات العملية الادارية الهامة . ومع ذلك فهي تمثل احدى النواحي التي يحيطها الكثير من سوء الفهم . فعادة ما تختلط الرقابة فى ذهن البعض بغيرها من عناصر العملية الادارية ، وكثيرا ما تفهم الرقابة بمعناها الضيق أو بمعناها السلبي . ولعل هذا يرجع الى عدة أسباب ، منها أن الرقابة ترتبط بأوجه النشاط الادارى الأخرى ، ومنها أنها تعبر عن نفسها بطرق متعددة ، ومنها أنها تستخدم أساليب متنوعة ، ومنها أنها مختلفة المصادر ، وربما أيضا بسبب أن الرقابة مرت بتغيير جوهري فى مفهومها وأهدافها .

وينظر الى الرقابة الآن كحجر الزاوية فى الادارة . وتعد وظيفة حيوية فى الدولة الحديثة بالدرجة التى تضعها فى مصاف السلطات الهامة بالدولة



فى بعض البلدان • فى جمهورية الصين الشعبية تعتبر الرقابة بحكم الدستور احدى السلطات الخمس فى الدولة الى جانب السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، والسلطة القضائية ، وسلطة الخدمة المدنية •

وتحظى الرقابة باهتمام خاص من جانب بعض الرواد فى مجال الادارة • وهؤلاء يضعون الرقابة فى المقدمة ، ويصف أحدهم التنظيم بأنه هو الرقابة "Organization is Control" (١) •

والرقابة كوظيفة من وظائف الادارة تمارس فقط حينما تؤدي وظائف الادارة الأخرى كالخطيط ، والتنظيم ، والقيادة ، واتخاذ القرارات • ذلك ان الهدف الاساسى من الرقابة هو التأكد من أن الأعمال تسير فى اتجاه الأهداف بصورة مرضية ، وأن هذه الأهداف تتحقق على مستوى عال من الفاعلية والكفاية والعلاقات الانسانية السليمة • ومن هنا فالرقابة لا يمكن أن تخدم الادارة الفاشلة ، أو أن تكون بديلا عنها •

وتأسيسا على ما تقدم ، فإنه لا يمكن مناقشة الرقابة فى فراغ • إذ أنها تفترض أصلا وجود نظام ادارى قائم ، ويمارس نشاطا يؤدي الى تحقيق الهدف داخل اطار من القواعد الحاكمة ، مع توافر بناء تنظيمى يحدد الوظائف والعلاقة بينها والمستويات والاختصاصات والواجبات والمسئوليات ، كل هذا فى ظل ادارة قادرة على التخطيط ورسم السياسات واتخاذ القرارات وتكريس الجهود من أجل العمل •

ولا يوحد نظام مثالى للرقابة • فهى تختلف باختلاف الأنظمة الاجتماعية والسياسية والادارية • كما تختلف من مرحلة زمنية لأخرى • فيلاحظ مثلا أن الرقابة عن طريق اللدرج الرياسى الذى يحدده البناء التنظيمى تتفق مع القيم وأنماط السلوك بالمجتمعات التى تحتل فيها السلطة التقليدية للوالد أو الرئيس مكانة مرموقة • وفى الدول التى تأخذ بأسلوب التخطيط القومى الشامل ، تظهر الحاجة الى نظام رقابة على مستوى قومى • وفى بعض الدول تكون أجهزة الرقابة الخارجية تابعة لرئيس الوزراء أو لرئيس الدولة ، وبذلك تصبح خاضعة للقوى السياسية العليا بما فى هذا النظام من مزايا وعيوب •

على أنه أيا كان نظام الرقابة المعمول به . فإن هذا النظام يجب أن يكون سليما وفعالا . فاما رقابة صالحة واما لا رقابة على الاطلاق . ذلك أن نظام الرقابة الفاسدة يكون أشبه بجهاز « الرادار » المختل فى الطائرة . وأفضل للملاح أن يعتمد على نفسه من أن يعتمد على مثل هذا الجهاز الذى قد يؤدي به الى كارثة .

وينظر الكثيرون الى الرقابة على أنها أثقل أعباء الادارة . ذلك أن النجاح فيها يتطلب قدرا مناسبا من الحكمة والحصافة الى جانب الامام بالنواحي النفسية والانسانية للعاملين . ومن ناحية أخرى فإن الافراط فى الرقابة يؤدي الى السلبية ، ويقتل الحوافز ، ويحول دون تنمية الموظفين فى اتجاه القيادة الرشيدة وتحمل المسئولية . كما قد يحول الافراط فى الرقابة بين المنظمة وبين الانطلاق نحو تحقيق اهدافها .

### الرقابة على الادارة العامة

الرقابة على النشاط الحكومى متعددة المصادر وتشمل :

#### ١ - الرقابة الشعبية :

وهى نوع الرقابة الذى تمارسه الجماهير أو أفراد الشعب الذين يتصلون بالحكومة . ويتميز هذا النوع من الرقابة بالحيوية والاستمرار نتيجة الاحتكاك والتفاعل المستمر بين الشعب والحكومة . ويتوافر هذا النوع من الرقابة بصرف النظر عما اذا كان يتولاه شخص منتخب كما هو الحال عند شكوى الجمهور مباشرة لرئيس الجمهورية ، أو هيئات ممثلة للشعب كالحزب الشيوعى فى روسيا ، أو كان يمارس بواسطة الأفراد مباشرة . والرقابة الشعبية يمكن أن تعبر عن نفسها بأساليب ايجابية وسلبية تبدو فى شكل تعاون وتضامن ، أو مقاومة وشكاوى ، وربما تظاهر وشغب .

#### ٢ - الرقابة التشريعية :

وهى نوع آخر من الرقابة الشعبية التى تمارس بواسطة ممثلى الشعب فى الهيئة التشريعية . وهذا النوع من الرقابة يعبر عن نفسه بأساليب مختلفة تتوقف على درجة التطور السياسى ، الى جانب التقاليد الحضارية والأحوال

الاجتماعية السائدة ففي المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية مثلا ، تعتمد الرقابة التشريعية كثيرا على عمل لجان تقصى الحقائق التى تمثل السلطة التشريعية .

أما فى الدول الاسكندنافية فيوجد موظف يسمى أمبودسمان "Ombudsman" أوجده المجلس النيابى فى مكانة قضائية عليا، وله سلطة البحث والتحري فى أى عمل ادارى . وهذا الموظف يمتاز عادة بالتمكن فى النواحي الادارية والمالية والقانونية . ويخول سلطة المبادرة بأجراء التحريات أو القيام بها بناء على المعلومات أو الشكاوى التى تصله من الجمهور أو الموظفين الرسميين أو من الصحافة وأعضاء البرلمان .

### ٣ - الرقابة القضائية :

وهذا النوع من الرقابة يختلف ايضا من دولة لأخرى . ففي بعض الدول يوجد نظام قضائى واحد له اختصاص فى جميع المنازعات التى تنشأ ، وفى بعضها الآخر توجد محاكم ادارية خاصة مستقلة . ففي كل من جمهورية مصر العربية وفرنسا يختص مجلس الدولة بالفصل فى المنازعات التى تنشأ بين الأفراد والحكومة ، والتى تتصل بالاجراءات غير القانونية أو التعسفية للادارة .

### ٤ - الرقابة الادارية :

وتشمل أنواع الرقابة التى تمارسها الحكومة على أجهزتها المختلفة ، وعلى عمل هذه الأجهزة بغرض التأكد من تحقيقها لأهدافها بأكبر قدر من الكفاية وفى الوقت المناسب . وسواء كانت هذه الرقابة خارجية تمارسها أجهزة مركزية مستقلة مثل الجهاز المركزى للمحاسبات ، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، والرقابة الادارية ، أم كانت رقابة داخلية تمارسها كل وزارة أو مؤسسة عن طريق أجهزة متخصصة للرقابة الداخلية أو عن طريق التدرج الرئاسى ، من خلال المستويات الرئاسية المتدرجة التى يحددها البناء التنظيمى داخل كل وحدة .

والرقابة الادارية بذلك ، هى ذلك النوع من الرقابة الداخلية والخارجية التى يمارسها الجهاز التنفيذى بنفسه على نفسه للتأكد من تنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات على أفضل وجه ممكن ، ولضمان سلامة التصرفات ، وكفاءة الأداء ، ورعاية مصالح الجمهور والعاملين على حد سواء فى كافة أجهزة الدولة التنفيذية على المستويين المركزى والمحلى .

## ماهية الرقابة

الرقابة التى تعيننا هنا هى الرقابة الادارية . اى نوع الرقابة الذى تمارسه الحكومة بنفسها على انشطتها المختلفة . وهى الوسيلة التى عن طريقها تتأكد الحكومة من أن الأهداف تتحقق بكفاية واتقان وسرعة .

والرقابة فى اطار هذا المفهوم شديدة الارتباط بأهداف الحكومة وبالأهداف التى تسعى كل وزارة وكل هيئة لتحقيقها . ومن هنا يصبح وضوح الأهداف مطلباً ضرورياً للرقابة الفعالة . وبعبارة أخرى يمكن القول بأنه ما دامت الرقابة تهدف الى التأكد من تحقيق الأهداف بكفاية ، فإن طبيعة هذه الأهداف ومداهها وما ترمز اليه وكل ما يتصل بها تصبح عناصر على اكبر درجة من الأهمية ، ويتحتم وضوحها التام بالنسبة لكل من العاملين والمراقبين .

وعلى المستوى نفسه من الأهمية يتعين أن تكون هناك وحدة فكر بالنسبة لكل من العاملين والمراقبين بالنسبة لما يمكن أن تعنيه هذه الأهداف وبالنسبة لفهمها . فكلما كانت الأهداف واضحة ومفهومة ومحددة كان من السهل مراقبة أوجه النشاط المؤدية لتحقيق هذه الأهداف .

ان ارتباط الرقابة بطبيعة النشاط الحكومى قد جعل مهمة الرقابة على الحكومة فى العصر الحديث أكثر صعوبة وأكثر ضرورة . فالحكومة الآن تمارس نشاطها فى عديد من الميادين الجديدة الفنية والعلمية . وهذا يتطلب بالضرورة أنماطاً جديدة من الرقابة الفنية ، والمراقبين المؤهلين فى شتى ميادين التخصص .

ومن ناحية أخرى فقد حدث تطور ملحوظ فى أهداف الرقابة . هذا التطور جعل مهمة الرقابة لا تقتصر على مجرد التأكد من أن أوجه النشاط الحكومى تمارس فى حدود القانون واللوائح والتعليمات ، وإنما التأكد أساساً من أنها تمارس بكفاية واقتصاد وسرعة فى حدود القانون واللوائح والتعليمات .

وهكذا لم تعد مهمة الرقابة على الأجهزة الحكومية هى مجرد التأكد من أن الأعمال والخدمات تؤدى فحسب ، بل التأكد من أنها تؤدى بأفضل طريقة ممكنة ، وتعطى أفضل نتائج للمنتفعين بها ، تحت أفضل ظروف متاحة للقائمين

بإدائها وكل هذا فى إطار العوامل التى تفرضها طبيعة النشاط ، والاعتبارات المالية ، والالتزام بالقانون

### التحول من الضبط الى البناء :

والى جانب هذا التحول الهام فى أهداف الرقابة ظهر تحول جديد فى أساليبها لا يقل أهمية وفائدة . فقد تطورت الرقابة من مفهوم الضبط والمنع والاتجاه السلبي الى الرقابة الايجابية البناءة .

ان مهمة عضو الرقابة اليوم لم تعد مجرد اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات التى وقعت ، وانما البحث عن أسبابها وكيف يمكن تجنب وقوعها فى المستقبل ، وتوجيه القائمين على العمل الى طرق أفضل لأداء الأعمال . فضلا عن هذا اتجهت الرقابة الى الدراسات الميدانية وإجراء البحوث العلمية بالأجهزة الحكومية ، بقصد التوصل الى أسباب المشكلات ونقط الضعف وأوجه الانحراف المتصلة بنواحى التخطيط ، أو التنظيم وتبسيط الإجراءات ، أو القيادة ، أو التدريب ، أو ما يتصل بالقوانين واللوائح المعمول بها ، أو ما الى ذلك .

وبذلك خرجت الرقابة عن أسلوبها التقليدى الذى كان يحمل معانى الشك وعدم الثقة ، والذى كثيرا ما أثر فى اتجاهات أعضاء الرقابة نحو الموظفين ، واتجاهات هؤلاء نحو أجهزة الرقابة وعملها ، مما كان مبعثا للشكوى وسوء الفهم . وأصبح فن الرقابة يقتضى تغليفها بإطار ودى وكريم يحمل معانى التعاون من أجل المصلحة العامة ويؤكد النواحي الايجابية للرقابة .

ان الرقابة اذا أجريت بصورة مثلى فانها لا تكشف فقط عن الأخطاء والأخطاء وتوضح السبيل الى تصحيحها ، بل تكشف أيضا عن نواحي القوة والتفوق ، وتمكن الإدارة من الوقوف على ميزات الأفراد ومحاسنهم ، وتجعل من الممكن مكافأة المجدين وتقديرهم . وهذا يحفزهم على اتقان عملهم ويرفع من روحهم المعنوية .

أما اذا كان أسلوب الرقابة متصفا بالضبط أو الشك وعدم الثقة . فهو يؤثر كثيرا على الروح المعنوية للعاملين وعلى مدى إيجابيتهم ، ويؤدى بهم الى السلبية تجنباً للخطأ والتعرض للمسئولية .

## أغراض الرقابة

الرقابة على الموظفين وعلى العمل الحكومى ضرورية لأن بعض الأمراض والعلل أو سوء التصرف أو السلوك المنحرف أو الإهمال قد تحدث فى داخل الجهاز الحكومى الضخم وقد تؤدى الى اعاقه تحقيق الأهداف . وما دامت غاية العمل الحكومى هى رفاهية المجتمع وتطوره ، فإن المعوقات التى تصادف هذا العمل تضر بأهداف المجتمع وتهدد الاستقرار الحكومى .

وتشمل أغراض الرقابة ما يأتى (١) :

١ - التأكد من أن القوانين منفذة ، وأن قرارات السلطة التشريعية والسلطة القضائية محترمة ، وأن العمل التنفيذى يسير فى اطار القانون .

٢ - الوقوف على المشكلات والعقبات والمعوقات التى تعترض العمل التنفيذى وتؤثر فى مدى كفايته .

٣ - التأكد من أن النواحي والسياسات المالية يتم التصرف فيها وفقاً للخطة المقررة ، وفى الحدود المرسومة ، وأن الاعتمادات المالية تنفق فيما خصصت من أجله ، وبأمانة .

٤ - التأكد من أن المستويات الادارية فى الصورة بالنسبة لما يتم من اعمال فى المستويات التى تشرف عليها ، وأن الرياضات المختلفة تصلها المعلومات الضرورية بوضوح وسهولة .

٥ - اكتشاف الأخطاء ، وسوء التصرف ، وحالات الانحراف . والتأكد من أن الموظفين لا يتمتعون بامتيازات لا حق لهم فيها ، وأنهم يتصفون بالنزاهة والأمانة .

٦ - التأكد أن الحقوق والمزايا المقررة للأفراد والعاملين محترمة . وأنه لا يوجد تعسف فى استعمال السلطة ، وأن الجميع سواسية أمام القانون .

٧ - تخفيض تكاليف العمل الحكومى والحد من الاسراف وضغط الانفاق فى المجالات غير الحيوية ، وتحقيق الادارة الاقتصادية .

---

1. Luther Gulick. "The Problem of Control in Government" (Cairo) Institute of Public Administration, 1963), p. 1.

٨ - التأكد من أن المسائل الفنية تؤدي على اكمل وجه ووفقا للقواعد والاصول الفنية المرعية .

٩ - التأكد من أن الخدمات الحكومية تقدم للجميع بدون تفرقة ، وبأقل قدر من الاجراءات المكتبية ، وأن الموظفين لا يسيئون استعمال سلطاتهم ولا يستغلون هذه السلطات .

١٠ - ترشيد عملية اتخاذ القرارات ، وخاصة ما يتعلق منها بالسياسة العامة للعمل وبأهدافه .

١١ - التأكد من ارتباط افراد الجهاز الحكومي بالأهداف العامة للدولة ، ومن ولائهم لهذه الأهداف .

#### اغراض الرقابة بالدول النامية :

الى جانب العناصر السابقة ، فان الرقابة بالدول النامية تركز على بعض الاغراض التي تهم الادارة بتلك الدول ، وفي مقدمة هذه الاغراض :

١ - التأكد من أن عمليات التنمية ومشروعاتها تسير في اتجاه الأهداف المحددة لها بكل قوة وسرعة .

٢ - التأكد من حسن استخدام الموارد المحدودة والحد من الاسراف الحكومي .

٣ - العمل على تطوير الادارة واقتراح التوصيات المتعلقة بعملية الاصلاح الادارى .

٤ - ضمان خدمة المواطن وراحته ، وتعزيز ثقته بالحكومة .

٥ - تحقيق الكفاية الانتاجية بالقطاع العام .

٦ - الحفاظ على النشاط الحكومي بعيدا عن الأهواء والميول السياسية .

وبالاضافة الى ما تقدم فان اهم حقيقة بالنسبة لادارة التنمية هي التركيز على تحقيق النتائج . ومن هنا فان بعض المخاطر المرتبطة بمكونات العملية الادارية - كالرقابة على الاجراءات مثلا - يمكن التغاضي عنها . وهذا يجعل الرقابة على ادارة التنمية مهمة حساسة ودقيقة ، ومهمة سياسية في الوقت نفسه ، وتحتاج الى قدر كبير من الحكمة والوعى القومي . ذلك ان الرقابة على مشروعات التنمية يجب ان يكون هدفها الاساسى تقويم النتائج والانجازات،

لا المراجعة وللتدقيق ومحاولة التأكد من مدى اتباع التعليمات .

وثمة حقيقة أخرى لها وزنها بالدول النامية بصفة خاصة . وهى ان الرقابة تهتم بالأفراد وبسلوكهم وباتجاهات البيروقراطية . فمن الظواهر الهامة بالدول النامية أنها تمر بمرحلة تحول وتغيير سريعين ، وفى مثل هذه الظروف يصبح من الضرورى التأكد من ولاء العاملين للأهداف العامة ، والتأكد من عدالتهم فى معاملة المواطنين ، وفى توزيع الخدمات وتقديمها .

ان العاملين بالخدمات العامة لا يعيشون فى فراغ اجتماعى . ومن هنا يصبح التساؤل الهام بالدول النامية هو كيف يمكن رقابة سلوك العاملين بجهاز الخدمة العامة بالصورة التى تجعله حساسا بالنسبة لاتجاهات الجماهير وأمانيتها ، ومتجاوبا مع احتياجاتها ومطالبها .

فاذا نظرنا الى المجتمع الاشتراكى حيث الأموال كلها أموال الشعب ، وجميع الأجهزة تعمل لتحقيق المصالح والأهداف التى يبتغيها المجتمع . فإن عملية الرقابة لا تصبح مقصورة على مجرد التأكد من حسن التصرف فى أموال معينة ، وانما تتحول الى رقابة ايجابية هادفة ، بمعنى أن تتعاون أجهزة الرقابة مع الأجهزة التنفيذية وتساعد على تحقيق أهدافها بكفاية وعلى النموذج بهذه الأهداف .

والدولة فى المجتمع الاشتراكى تلجأ الى وسيلة مباشرة لتحقيق هذه الغاية ، وهى الرقابة الايجابية المسبقة على جميع الأعمال العامة فى صورة لا تأخذ فقط شكل لوائح وقوانين تحد من تصرفات الأفراد المسئولين عن الأموال العامة ، وانما تضع هذه الأموال - وغيرها من الموارد البشرية والمادية - تحت تصرف هؤلاء الأفراد لتحقيق برنامج عمل يضم الدولة فى مجموعها . ويظهر هذا البرنامج فى صورة الخطة ، التى يمكن اعتبارها رقابة مسبقة ، أى برنامج عمل يوضع ويقرر ويصبح ملزما للتنفيذ . وهذه الخطة الملزمة هى فى الواقع من قبيل الرقابة المسبقة (١) .

---

(١) محمود الامام : « دور الجهاز المركزى للمحاسبات بالنسبة للاجهزة الادارية التنفيذية » ، ( القاهرة : برنامج القادة الإداريين ، برنامج المديرين العاملين ، الدورة الاولى ، الجهاز المركزى للتعليم والإدارة سنة ١٩٦٥ ) ص ٣٦٣ .



## انواع الرقابة

الاتجاه التقليدى فى النظر الى الرقابة يقسمها الى بضعة انواع منها :

- ١ - الرقابة السابقة ، والرقابة اللاحقة .
- ٢ - الرقابة الرئاسية خلال المستويات التى يحددها التنظيم ، والرقابة التى تمارسها الأجهزة المتخصصة للرقابة والتنشيط بالمنظمة ، مثل ادارات سبئس بالوزارات .

٣ - الرقابة الداخلية بالمنظمة ، والرقابة الخارجية التى تمارسها هيئة مستقلة مثل الجهاز المركزى للمحاسبات .

على أنه بصرف النظر عن نوع الرقابة الذى يمارس ، فإنه يلزم توفر ثلاثة عناصر هامة لممارسة الرقابة الفعالة ، وهى :

- ١ - المعرفة التامة بفنيات النشاط أو العمل الذى يراقب .
- ٢ - التحدد الواضح لهدف الرقابة وأبعاد المشكل .
- ٣ - القدرة على ممارسة الرقابة بما فى ذلك وضوح الاختصاصات وتوافر الامكانات .

وقد يكون من المفيد أن نعرض أنواعا أخرى من الرقابة أساسها طبيعة النشاط الذى تفرض عليه الرقابة . ويمكن تقسيم طبيعة النشاط - من وجهة نظر الرقابة - الى ثلاثة أنواع من حيث تدرجها فى الأهمية . وهذه الأنواع هى (١) :

### ١ - الرقابة على النشاط الروتيني :

تنصرف الرقابة الى أنواع التصرفات والاجراءات والمعاملات البسيطة أو الروتينية التى تمارسها الأجهزة الحكومية وتشمل :

(١) الاجراءات المتعلقة بتقديم الخدمات العامة ، مثل :

---

1. Bernarh Gournay "Types of Control : Restrictive or Consturctive.  
(Tangier, CAFRAD, Sem. III, Doc. 20, 1967), pp. 1,7.

- ١ - استخراج البطاقات العائلية .
- ٢ - علاج المرضى بالمستشفيات .
- ٣ - الاعانات الاجتماعية .
- ٤ - خدمات التعليم .

والرقابة على أداء الخدمات العامة عملية ضرورية وشاقة فى الوقت نفسه . فهى ضرورية لأن الخدمات يمكن ألا تعمل ، ولأنها يمكن أن تنحرف دون أن يكتشف ذلك ، ولأنها يمكن أن تتجمد ولا تتطور . ولأنها أخيرا يمكن أن تسير وفقا للوائح والتعليمات دون أن تحقق الكفاية الانتاجية .

وهى مهمة شاقة من حيث عدم توافر معايير دقيقة يمكن من طريقها الحكم على كفاية الخدمات بطريقة موضوعية . فلو أننا لجأنا الى مقياس التكلفة ، فان مقدار ما ينفق على الخدمة لا يمكن أن يكون وحده معيارا سليما . كما أن تحقيق الهدف من الانفاق ليس أيضا هو العامل الهام فى التقييم . فلو أن مبلغا معيناً خصص لفتح مائة فصل جديد بالمدارس الاعدادية أو زيادة ١٠٠٠ سرير بالمستشفيات الحكومية ، فان فتح الفصول أو اعداد الأسرة لا يعنى أن التعليم يحقق أهدافه من حيث اعداد المواطن الصالح الملم بقدر معين من العلم والمعرفة ، كما أن اعداد الأسرة لا يعنى أن علاج المرضى بالمستشفى قد بلغ المستوى المناسب لما يجب أن يكون عليه العلاج ومعاملة المرضى . وتبدو صعوبة الرقابة هنا عند محاولة قياس هذا المستوى بأى صورة من الصور . وهكذا نجد أننا فى أشد الحاجة الى ضرورة ربط الكم بالنوع بالزمن بالتكلفة . فهذه الاعتبارات لابد من أن تؤخذ فى الحسبان عند وضع أى نظام للرقابة على الخدمات العامة .

وإلى جانب الاعتبارات السابقة فإنه يلزم ربط التقييم بالهدف وبالمسئولية . بمعنى أن تهتم الرقابة بالوقوف على مدى مساهمة الأداء فى تحقيق الهدف ، لا بالشكليات . إذ أن المقصود منها هو ضمان حسن سير العمل ، وليس تصيد الأخطاء . والرقابة على تحقيق الهدف ليست بالمهمة السهلة . ذلك أن معظم وحدات الخدمات أهدافها غير محددة ، ومزج أمثلتها رفع المستوى الاجتماعى والاقتصادى ، ورفع المستوى الصحى ، وتكوين المواطن الصالح . وكلها أهداف هلامية يصعب تقويمها والمحاسبة عليها .

( ب ) الاجراءات الادارية ، مثل :

- ١ - اجراءات تعيين موظف .
- ٢ - الأعمال المخزنية .
- ٣ - أعمال العقود والمشتريات .
- ٤ - المباني .

وفي العادة يكون الهدف من الرقابة هنا هو التأكد من أن التصرفات والاجراءات في مثل هذه الحالات تسير وفقا للتعليمات واللوائح المعمول بها . ويلاحظ أنه في كثير من الأحوال تكون التعليمات مسهبة والاجراءات معقدة ، وقد لا يفيد كثيرا ازاء هذا أن تكون الرقابة على التفصيلات والاجراءات الروتينية ، حتى لا تقفل في الموظف اتجاهاته نحو استعمال السلطة وحرية التصرف والرغبة في البت في الأمور . والأفضل في هذه الحالات أن تهتم الرقابة بمدى الكفاية ومستويات الأداء .

٢ - الرقابة على مشروعات معينة :

ويمكن تعريف المشروع بأنه عدد من العمليات المادية والفكرية التي تنفذ خلال فترة زمنية محددة ، وتكون وحدة متكاملة ، ولها غرض محدد ، مثل :

- ١ - مشروع اقامة مستشفى .
- ٢ - مشروع اصلاح زراعى .
- ٣ - مشروع نقل بحرى .
- ٤ - مشروع انشاء طريق .
- ٥ - خطة اصلاح ادارى أو مالى .

ويلاحظ أن المشروع يمر في عدة مراحل . تشمل الاعداد المبدئى له ، ثم اجراءات البحوث الأولية ، ودراسة المشروع ، واقراره وتنفيذه . وبعض هذه المراحل تكون بالضرورة موضع رقابة ، على أن الغرض الأساسى من الرقابة على المشروعات ليس الرقابة بمفهومها السلبي أو بمفهوم الضبط ، انما الرقابة الايجابية البناءة . ذلك أن قيادة المشروع يجب أن تنطلق لتحقيق الهدف ، وأن تتاح أمامها الفرصة لذلك . فإذا كانت الرقابة تتدخل في كل صغيرة وكبيرة ، فإن القائد سوف ينفق جزءا كبيرا من جهده في محاولة تفادى الأخطاء ، والنظر المستمر الى الوراء تجنبها للمشكلات والعراقيل .

### ٣ - الرقابة على العملية الادارية :

تشمل الرقابة على العملية الادارية كل أوجه النشاط الذى تقوم به المنظمة بصرف النظر عن المستوى الذى يؤديها أو مدى أهمية الخدمة التى تؤدي .  
ومن ذلك الرقابة على عمل مكاتب البريد ، ومكاتب الأحوال المدنية ، والمستشفيات ، والمدارس ، والرقابة على عمل المؤسسات والشركات والوزارات والمصالح التابعة لها .

ويمكن أن تمتد الرقابة فى مثل هذه الحالات الى كل أو بعض عناصر العملية الادارية بهذه الوحدات . فتشمل مثلا النواحي الادارية والتنظيمية ، والوسائل وطرق العمل المستخدمة ، والنواحي المالية وشئون العاملين ، والقوانين واللوائح المنفذة ، والمشكلات التى تعوق كفاية الادارة وسلامتها .

### مصادر الرقابة

عادة ما تقسم مصادر الرقابة الى :

- ١ - الرقابة الداخلية .
- ٢ - الرقابة الخارجية .

#### اولا : الرقابة الداخلية :

نقصد بالرقابة الداخلية انواع الرقابة التى تمارسها كل وزارة أو مؤسسة أو مصلحة أو ادارة . الخ ، على أوجه النشاط الذى تؤديه . وهذه الرقابة تمتد عادة الى جميع العمليات التى تؤديها الوحدة ، كما تمتد خلال مستويات التنظيم المختلفة . والى جانب هذه الرقابة المفروضة بحكم التدرج الرئاسى ، يوجد فى كثير من الوحدات الادارية أجهزة متخصصة للرقابة والتفتيش . وفى بعض الوزارات قد نجد كل أو بعض هذه الأجهزة .

- ١ - وحدة للتفتيش العام أو للتفتيش الفنى .
- ٢ - وحدة للرقابة المالية .
- ٣ - وحدة للتنظيم والادارة .
- ٤ - وحدة لشئون العاملين .
- ٥ - وحدة للحسابات .

## ١ - الرقابة الداخلية خلال التدرج الرئاسي (١).

الغرض الأساسي من الرقابة الرئاسية هو الوصول إلى المعلومات التي على أساسها تتأكد المنظمة من كيفية سير العمل وأسلوب التنفيذ ، والتي تمكن الرؤساء من اتخاذ القرارات المتصلة بأوجه نشاط المنظمة . وهذا النوع من الرقابة يمكن أن يستخدم الأساليب التالية :

- ( أ ) التحليل الدقيق للأهداف .
- ( ب ) وضع معدلات للأداء .
- ( ج ) دراسة النماذج والحالات ، والقياس عليها للوقوف على نواحي الاختلاف ان وجدت .
- ( د ) الإحصاءات التي تمكن من عمل المقارنات والدراسات الضرورية .
- ( هـ ) دراسة التقارير التي تحوى المعلومات المتحصلة نتيجة عمليات التفتيش .
- ( و ) تقسيم العملية الادارية الى مكوناتها المختلفة : القيادة ، اتخاذ القرارات ، الاتصالات ... الخ ، ورقابة كل من هذه العناصر .

ومن خلال هذه الأساليب المختلفة فان الرقابة الرئاسية تتمكن من :

- ( أ ) الوقوف على المعلومات الأساسية بصورة عاجلة .
- ( ب ) الحصول على هذه المعلومات فى شكل جداول احصائية ورسومات بيانية تعكس الصورة العامة بجملاء .
- ( ج ) عمل المقارنات بين النتائج التي تحصل عليها فى ميادين مختلفة .
- ( د ) استبعاد أنواع الرقابة غير المجدية أو التي لاتوجد حاجة ماسة إليها .

والرقابة الداخلية من خلال التدرج الرئاسي أساسها طبيعة التدرج ووظيفته ، من حيث أنه يراقب عمل الحكومة عند كل مستوى . فكل مدير أو رئيس مصلحة مسئول عن التأكد من حسن سير العمل ومن أن تعليماته

1. J.H. Gilmner : "Control Through Hierarchy or Specialized Inspectors", (Tangier, CAFRAD, Sem. III. Doc. 9, 1967), p. 8.

وتوجيهاته منفذة بصورة مرضية ، وكذلك التعليمات والتوجيهات الصادرة من رؤسائه . وحينما يصبح من المتعذر على الرئيس أن يمارس هذا النوع من الرقابة ، فإن الحاجة تصبح ماسة الى قيام وحدة داخلية تختص بهذه المهمة ، وترفع تقاريرها الى الرئيس الذى تتبعه .

## ٢ - الرقابة المتخصصة :

وازاء التوسع الكبير فى النشاط الحكومى بمعظم الدول ، أصبحت الرياضات الادارية العليا تحس بحاجتها الى اجهزة داخلية للرقابة والتفتيش على سير العمل بالوحدات الادارية للتأكد من تنفيذ السياسات التى تقرر بما يحقق الصالح العام . ومن حسن استخدام الموارد البشرية . وتعمل اجهزة الرقابة والتفتيش هذه عملا متوازيا مع مستويات السلطة الرسمية . وليس معنى هذا أنها تضعف هذه السلطة أو تقلل من شأنها ، بل على العكس فهي تعزز من هذه السلطة وتزيد من حيويتها .

## ثانيا : الرقابة الخارجية :

الغالب أن يمارس هذا النوع من الرقابة بواسطة جهاز مركزى مستقل يقوم بمهمة الرقابة المركزية الخارجية على نشاط الأجهزة الحكومية المختلفة . وعادة ما ينصرف هذا النوع من الرقابة الى الأمور المتعلقة بالسياسة العامة والقانون والنواحى المالية ، أكثر مما يمتد الى النواحى الفنية والتخصصية وبمعنى آخر ، فإن أجهزة الرقابة المركزية لا تهتم مثلا برقابة تصميم واقامة كوبرى أو انشاء طريق أو علاج مريض بمستشفى من حيث النواحى الفنية والعلمية ، بقدر ما تهتم بضمان التزام القوانين المعمول بها ، ونظم الخدمة المتبعة ، واللوائح والاعتمادات المالية .

ويتوقف وجود أجهزة الرقابة الخارجية على عدة اعتبارات فى مقدمتها:

١ - نظام الحكم ، وطبيعة التنظيم الحكومى القائم .

٢ - الفلسفة التى تقوم عليها الرقابة .

٣ - مدى توافر أنواع الرقابة الأخرى .

٤ - طبيعة النشاط .

٥ - مدى توافر امكانيات الرقابة ، وخاصة ما يتعلق منها بالعنصر  
البشرى الكفاء .

٦ - الاتجاهات السائدة بصدد الرقابة والعمل الحكومى .

وعادة ما تتبع أجهزة الرقابة الخارجية رئاسة الجهاز التنفيذى ، أو  
رئيس الجمهورية . وهذا يعطيها مكانة مرموقة وقوة دفع عالية واستقلالا  
يمكنها من حرية العمل ويعدّها عن تدخل الأجهزة التنفيذية فى أعمالها أو  
محاولة التأثير فى اتجاهاتها .

وقد تطورت أساليب العمل بأجهزة الرقابة الخارجية المركزية . فلم تعد  
مهمتها مقصورة على مجرد الرقابة والتفتيش ، وإنما امتدت الى النواحي  
الإيجابية البناءة ، ومن ذلك القيام بالبحوث والدراسات ودراسة المشكلات  
وتحليلها والوقوف على أسبابها . كل ذلك بهدف مساعدة الأجهزة الحكومية  
على تحقيق أهدافها . وإزالة العقبات من سبيلها ، وترشييد عملية وضع  
السياسات ، وتحسين الأداء وتبسيط الإجراءات .

ومن أمثلة أجهزة الرقابة المركزية ، الجهاز المركزى للمحاسبات ،  
والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، ومجلس الدولة ، ووزارة الخزانة ،  
والرقابة الإدارية . ويلاحظ أن مسميات هذه الأجهزة قد تختلف من بلد لآخر .  
فالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى جمهورية مصر العربية له تقريبا نفس  
مهام واختصاصات مجلس الخدمة المدنية فى لبنان ؛ وهيئة الخدمة المدنية  
فى نيجيريا .

ويؤخذ على الرقابة الخارجية ، نقص الخبرة الفنية وضعف مستوى  
الامام بالعمليات التنفيذية ، وعدم توافر وحدة الفكر بين المراقبين الخارجيين  
وبين المنفذين ، الى جانب الاعتبارات الخاصة بصغر سن المراقبين ومؤهلاتهم  
ومستواهم الوظيفى ، وخاصة حينما يتعاملون مع القيادات الادارية بالحكومة  
والقطاع العام . وعادة ماتكون الرقابة الداخلية فى مكان افضل بالنسبة  
لهذه الاعتبارات .

### العلاقة بين أجهزة الرقابة الخارجية والأجهزة التنفيذية :

ان الأجهزة التنفيذية بالضرورة مسئولة مسئولية كاملة عن الوحدات الموجودة تحت رئاستها . وأجهزة الرقابة فى أى صورة من الصور هى عيون الأجهزة التنفيذية ، بحيث يكون صاحب الامر فى النهاية فى اصدار أى توجيه أو تعديل هو جهاز تنفيذى وليس جهازا رقابيا (١) .

فالجهاز المركزى للمحاسبات ، مثلا لا يملك حق اصدار التعليمات ، ولكن حقه الأساسى هو ان يبين للأجهزة التنفيذية العليا المشكلات القائمة ويحثها ويقترح الحلول لمن هو مسئول عن التنفيذ الذى يملك أن يصدر الاوامر التنفيذية المناسبة .

وبدون هذه القاعدة تختلط الأمور . لانه اذا لم تكن هذه القاعدة سارية بالنسبة لأعمال الرقابة ، فمن يكون المسئول اذن عن الاعمال التنفيذية فى النهاية ؟ الجهاز الرقابى أم الجهاز التنفيذى ؟ انه من المتعذر منطقيا وعمليا مساءلة الادارة التنفيذية عن أعمالها الا اذا كانت هى صاحبة الحق فى اصدار القرارات دون تدخل أى أجهزة رقابية لاتتحمل مسئولية التنفيذ .

وكقاعدة عامة فان أجهزة الرقابة الخارجية تعمل لصالح مسئول تنفيذى أعلى . فاذا كان جهاز الرقابة تابعا لرئيس الوزراء أو لرئيس الجمهورية فان دور هذا الجهاز هو اعطاء الصورة للرئيس الذى يتبعه الجهاز لكى يصدر الامر بما يراه .

والقول نفسه ينطبق على أجهزة الرقابة الشعبية . أى ان جهاز الرقابة الشعبى لا يختلف فى طبيعة علاقته بالأجهزة التنفيذية عن جهاز الرقابة المركزى . بمعنى ان وجود رقابة شعبية لاينفى مسئولية الوحدات الادارية المختصة . وعلى الرغم من أن الأجهزة الشعبية قد تناقش ملاحظاتها مع الجهاز الادارى المختص ، فهذا لايعنى انها أصبحت سلطة تنفيذية . فالمسئولية الأساسية هى مسئولية الادارى أو المنفذ ، واذا خالف رايه سلطة الرقابة الشعبية فمن المفروض أن رايه هو الذى ينفذ . واذا كان للرقابة الشعبية رأى فانها ترفع الامر الى أعلى حتى تصل الى المستوى التنفيذى الذى يبت فيه .

---

(١) ابراهيم سعد الدين : « كيف تؤثر الرقابة فى انتاجية الوحدات الادارية » .

( القاهرة : برنامج القادة الاداريين ، برنامج المديرين العاملين ، الدورة الاولى ، الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، سنة ١٩٦٥ ) ، ص ٢٤١ .



## دراسة لاختصاصات أجهزة الرقابة

قامت إحدى حلقات البحث ببرنامج القادة الإداريين الذي عقده معهد الإدارة العامة في الفترة من ١١ - ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٦٥ ، بدراسة تحليلية لاختصاصات بعض أجهزة الرقابة . وقد تضمن تقرير حلقة البحث بعض التوصيات المفيدة في معالجة موضوع الرقابة بجمهورية مصر العربية . ونظرا لأهمية هذا التقرير فأننا نعرض ملخصا لما تضمنه (١) .

### أولا - أجهزة الرقابة :

توجد في جمهورية مصر العربية أجهزة كثيرة تمارس الرقابة بصورها المختلفة ويمكن تقسيم هذه الأجهزة الى نوعين :

١ - أجهزة الرقابة الشعبية .

٢ - أجهزة الرقابة الإدارية .

وتتمثل أجهزة الرقابة الشعبية فيما يلي :

( أ ) مؤسسات الحكم المحلي .

( ب ) مجلس الشعب بلجانه المختلفة ولجان تقصى الحقائق .

وتتمثل أجهزة الرقابة الإدارية فيما يلي :

١ - وزارة الخزانة .

٢ - الجهاز المركزي للمحاسبات .

٣ - الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

٤ - البنك المركزي .

٥ - الرقابة الإدارية .

٦ - الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء .

٧ - الوزارات المختصة بالنسبة للمصالح والمؤسسات والهيئات العامة .

---

(١) معهد الإدارة العامة : دراسة تحليلية لاختصاصات أجهزة الرقابة المختلفة،

( القاهرة : برنامج القادة الإداريين ، حلقات البحث رقم ٣ ، ديسمبر ١٩٦٥ ) .

- ٨ - مصلحة الشركات .
- ٩ - المؤسسات العامة بالنسبة لشركات القطاع العام .
- ١٠ - وزارة العمل .
- ١١ - المخابرات العامة .
- ١٢ - الادارة العامة لمباحث أمن الدولة .
- ١٣ - المباحث الجنائية .

وفيما يلي عرض موجز لاختصاص أجهزة الرقابة التي تتصل بقطاعي الخدمات والأعمال بصفة مباشرة - من الناحية الرقابية - ودراسة هذه الاختصاصات لمعرفة مدى كفايتها لتحقيق الأهداف الملقاة على عاتق هذه الأجهزة ، وما قد يكون بينها من تداخل أو ازدواج أو تكامل .

#### ثانيا - اختصاصات أجهزة الرقابة :

- ١ - أجهزة الرقابة الشعبية :
- ( ١ ) مؤسسات الحكم المحلي .

ومن أهم واجباتها فيما يختص بالرقابة ما يلي :

- تحقيق الديمقراطية السليمة وذلك بافساح الطريق لمثلثي الشعب لممارسة حق مراقبة أجهزة الحكومة وتوجيهها لصالح الشعب ، وحق محاسبة المسؤولين . وذلك بواسطة مجالس منتخبة على مستوى القرية أو الحى أو المركز أو المدينة أو المحافظة .

- محاربة الاستغلال بجميع صورته ، ومحاربة البيروقراطية التي تعرقل حصول المواطنين على فرصهم المتكافئة فى العمل أو فى الخدمة أو فى أى حق من الحقوق .

- التعرف على حاجات ومشكلات جماهير الشعب والعمل على حلها بالتعاون مع جميع المؤسسات والمنظمات المحلية ، وعرض ما يتعذر حله على السلطات العليا والدفاع عنها ومتابعة حلها .

( ب ) مجلس الشعب (١) .

ومن أهم واجباته فى الناحية الرقابية ما يلى :

- الموافقة على ميزانية الدولة وأى تعديلات يراد ادخالها عليها واعتماد الحساب الختامى .

- مراقبة أعمال الحكومة سواء فيما يتعلق بالخدمات او الانتاج وذلك عن طريق الأسئلة والاستجوابات والمناقشات وتقارير لجان المجلس ولجان تقصى الحقائق .

٢ - أجهزة الرقابة الادارية .

( ١ ) وزارة الخزانة .

وتمارس هذه الوزارة رقابتها عن طريق :

- مديرى ورؤساء الحساب ووكلانهم بالأجهزة المختلفة للدولة ، وهم تابعون لوزارة الخزانة ، وهؤلاء يقومون بالرقابة قبل الصرف فى حدود ما تقضى به القواعد المالية المختلفة .

- المراقبين الماليين بالوزارات المختلفة وهم يقومون بالآتى :

يشتركون فى اعداد الميزانية .

يبرسون حالة المصروفات فى الجهات التى يمثلون وزارة الخزانة فيها كل ثلاثة أشهر .

يراقبون أرصدة حسابات العهد والأمانات ويوافقون وزارة الخزانة بتقرير عنها .

يرسلون مفتشيهم للتفتيش على الأعمال الحسابية والمخازن بالجهات .

- المفتشين التابعين للإدارة العامة لحسابات الحكومة ومشترياتهما ومخازنهما .

---

(١) نص القانون الجديد الخاص بنظام الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، على انشاء مجالس محلية منتخبة على مستوى المحافظات والمدن والمراكز والاحياء والقرى تمارس اختصاصات مماثلة فى الرقابة .

- وكالة الوزارة لشئون الميزانية التى تراقب تنفيذ الميزانية عن طريق الكشف التى ترسل اليها من الجهات والحسابات الختامية .

( ب ) الجهاز المركزى للمحاسبات .

١ - الرقابة المالية والمحاسبية على كل مما يلى :

- الايرادات والمصروفات .

- المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعى والاعانات .

- قرارات شئون العاملين من تعيينات وترقيات وعلاوات وبدل سفر ومصروفات انتقال ورواتب اضافية وما فى حكمها .

- حسابات التسوية والحسابات الجارية .

- السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية وسدادها أصلا وفائدتها ، سواء تلك التى حصلت عليها الدولة أو منحتها .

- المخازن وما فيها من موجودات .

- الحساب الختامى للدولة .

٢ - الرقابة على الأعمال العامة وتقويم نتائجها ، وتتضمن :

- مراجعة سجلات الخطة العامة ، وكلك سجلات متابعتها .

مراجعة حسابات تكاليف الأعمال للتأكد من اتفاقها مع معدلات التكلفة بالنسبة لكل منها ، ومراجعة نتائج الأعمال والعائد منها بالنسبة لما كان مستهدفا تحقيقه .

٣ - فحص اللوائح الادارية والمالية والمحاسبية ، والتأكد من مدى كفايتها واقتراح تلافى أوجه النقص فيها .

( ج ) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

ومن أهم واجباته من الناحية الرقابية :

- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاية أداء العاملين .

- الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين .

- مراجعة مشروعات انشاء الأجهزة الجديدة ، واعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة ، وإبداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل .

- وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة فى هذه الجهات بنشرها للاسترشاد بها .

- مراجعة مشروعات الميزانية فيما يختص باعتمادات العاملين قبل عرضها على وزارة الخزانة .

- معاونة إدارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب والتفتيش الفنى على أعمالها وإرسال تقارير التفتيش الى رؤساء هذه الجهات .

- ندب من يرى من العاملين بالجهاز للتفتيش على هذه الجهات ولإجراء البحوث اللازمة والإطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التى يرى لزومها .

( د ) البنك المركزى :

من بين وظائف البنك المركزى الاحتفاظ بحسابات الحكومة بقطاعيها وارصدتها . ويمسك البنك لكل جهة عدة دفاتر . واحد منها لكل من المصروفات العادية والاستثمارية والإيرادات والعهد والأمانات والودائع . الخ . والغرض من فتح هذه الحسابات أصلاً فرض الرقابة على كل قطاع من قطاعات النشاط التى تتمثل فى هذه الحسابات فى كل من تلك الجهات . وإلى جانب ذلك فإن البنك المركزى يمارس رقابة فعالة على السياسة الائتمانية فى الدولة .

## ملاحظات على اختصاصات أجهزة الرقابة

فى دراسة تحليلية نظمها معهد الادارة العامة لاختصاصات أجهزة الرقابة لوحظ ما يلى : (١)

١ - تبين لدى ممارسة لجان الاتحاد الاشتراكى رقابتها على الأجهزة التنفيذية وجود صعوبات نتيجة لعدم وضوح اختصاصات وواجبات الاتحاد الاشتراكى نظرا لحدثة العهد به (٢) . والأمر يقتضى توعية الجماهير بمدى العلاقة بين مثل هذه التنظيمات الشعبية والجهاز الإدارى ، وتحديد أهداف إجراءات الرقابة الشعبية وكيفية ممارستها بما يضمن لوحدة هذا الجهاز أن تنطلق لتحقيق الأهداف بالسرعة والدقة المأمولين ، ويضمن عدم الانحراف . وبذلك يتم تطوير الأجهزة الشعبية بحيث تستطيع مراقبة أعمال الحكومة بقطاعيها دون تعطيل للأداء .

٢ - لما كانت الدولة تمر الآن بمرحلة الانطلاق فى كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية فإن مفهوم الرقابة يجب أن يتغير ليساير هذا الوضع الجديد بحيث لا يكون هدفها الأساسى تصيد الأخطاء والرقابة على الإجراءات، بل تكون مهمتها الأصلية معاونة الجهات فى أعمالها بتعرف أسباب الأخطاء والمخالفات وما يعتبر أنظمتها واللوائح المطبقة فيها من وجوه النقص والقصور واقتراح وسائل العلاج لها ، وأن تتركز الرقابة على الأعمال لا على الأفراد . ولا شك أن الرقابة على هذا الوجه تعتبر توجيهها وإرشادها ونقدا بناء . إلى جانب ما تحققه من تذليل ما يعترض الجهات من عقبات وصعوبات تحول بينها وبين أداء واجباتها على الوجه الأكمل . وذلك فضلا عن أن هذا الأسلوب الجديد فى الرقابة يبعث الثقة والطمأنينة فى نفوس العاملين ويدعوهم إلى العمل بطريقة ايجابية .

وينبغى على كل أجهزة الرقابة أن تمارس مهمتها بهذا المفهوم . وذلك حتى لا يجنح العاملون إلى السلبية فى تصرفاتهم تحت وطأة الرعب من

---

(١) التقرير السابق ، ص ٦ .

(٢) بعد انتهاء مهمة الاتحاد الاشتراكى ، أنيط هذا الاختصاص بالمجالس المحلية المنتخبة فى ظل نظام الحكم المحلى .

الرقابة التى تضيق الخناق عليهم فى كل ما يصدرونه من قرارات أو يؤدونه من أعمال . ومما يؤيد ذلك أن هذا المفهوم قد أخذت به فعلا بعض أجهزة الرقابة المركزية فى الدولة .

٣ - من بين ما تهتم به الرقابة التحقق من تنفيذ الأعمال وإداء الخدمات وفقا لمعدلات الأداء الموضوعة لكل منها ، وتبين مدى سلامة هذه المعدلات واقتراح تعديلها فى ضوء نتائج المراجعة . وينبغى الإسراع فى تحديد هذه المعدلات على أن تكون معلومة وواضحة لكل من الجهات المختصة وللأجهزة الرقابية .

٤ - تتعدد أجهزة الرقابة على المؤسسات والهيئات العامة والإدارات الحكومية مما يؤدى الى كثير من التكرار أو الازدواج ، ويفضى الى بعض الصعوبات والعقبات فى سبيل قيام تلك الجهات بواجباتها على الوجه الأكمل ، ومن أمثلة هذا الازدواج ما يلى :

( ١ ) تقوم وزارة الخزانة بالتفتيش على الأعمال المالية والحسابية والمخزنية فى الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات العامة ، وذلك فى الوقت الذى يقوم فيه الجهاز المركزى للمحاسبات بالتفتيش على هذه الأعمال جميعا وبصورة أشمل ، وهو ما يفتوى على تكرار هذه الرقابة ، ويؤدى الى إضاعة وقت وجهد الجهات المذكورة دون مبرر .

وينبغى أن يكتفى بالتفتيش الذى يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات ، حيث أنه يغنى عن تفتيش وزارة الخزانة . على أن تكتفى وزارة الخزانة برقابتها الداخلية عن طريق مديري الحسابات ووكلائهم والمراقبين الماليين .

( ب ) تقضى المادة (٣) فقرة (ج) من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات (رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤) ، بأن يباشر الجهاز عمله فى مجال الرقابة المالية والمحاسبية والقرارات الخاصة بشئون العاملين بوحدات الجهاز الإدارى للدولة والهيئات والمؤسسات العامة والمنشآت التابعة فيما يتعلق بفحص التعيينات والترقيات والعلاوات وببدل السفر ومصروفات الانتقال والمرتبات الإضافية وما فى حكمها للثبوت من مطابقتها للميزانية وللقوانين واللوائح والقرارات .

كما نصت المادة ٦ فقرة ( ١ ) من قانون الجهاز المركزى للتنظيم والادارة رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، على أن يباشر هذا الجهاز اختصاصاته فى « الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها » . ولما كانت القرارات الادارية التى تصدرها الجهات فى شئون العاملين هى أداة تنفيذ القوانين واللوائح ، فان عملية فحص هذه القرارات مما يدخل فى اختصاص الجهاز المذكور باعتبارها وسيلة من وسائل الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين . هذا وقد تضمن تشكيل هذا الجهاز ( القرار الجمهورى رقم ١٠٨٥ لسنة ١٩٦٤ ) انشاء ادارة مركزية للتفتيش والمتابعة ويشمل اختصاصاتها التفتيش على شئون العاملين السابق الاشارة اليها .

وترى اللجنة أن يكون التفتيش على شئون العاملين من اختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، بينما يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بالرقابة المالية على ما يصرف على اعتمادات الوظائف ، وأن تعتبر القرارات الصادرة للعاملين مستندات مؤيدة للصرف وترفق بها . وقد تم الاتفاق بين الجهازين على تنسيق العمل على هذا الأساس .

غير أن الأمر يقتضى تعديل قانون كل من الجهازين بما يتفق مع ذلك .

٥ - تطلب بعض أجهزة الرقابة المختلفة بيانات واحصاءات بصفة عاجلة وبطريقة مكررة ومعقدة أحيانا ، وبأشكال مختلفة دون بيان الأهداف المطلوبة من أجلها . وهو ما يضيع على الوحدات التنفيذية كثيرا من الوقت والجهد كان يمكن أن يوجه الى الانتاج وأداء الخدمات ، فضلا عما يترتب عليه من عدم دقة البيانات . ومن أمثلة الجهات التى ترسل اليها تلك البيانات الوزارات المختلفة ، والمؤسسات العامة ، ووزارة الخزانة ، ووزارة التخطيط ، والرقابة الادارية ، والجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء . الخ . وترى اللجنة أن يعهد الى وحدات الاحصاء بالوزارات بتجميع البيانات ووضع أنماط موحدة لها وتحديد المواعيد التى تقدم فيها ، على أن تخطر هذه الادارات أولا بأول بكل ما يطرأ على البيانات من تعديلات حتى تكون دقيقة وممثلة للواقع فى كل وقت .

٦ - يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بالرقابة على تنفيذ القوانين المالية



كتلك الخاصة بفرض الضرائب والرسوم المختلفة ، وقد يتكشف للجهاز بعض وجوه النقص والقصور فى هذه القوانين فيطلب النظر فى تعديلها ، ومن ثم فالأفضل اشراك هذا الجهاز فى مشروعات القوانين المالية قبل اصدارها . وهو المسلك الذى اتبعته الدولة فى مشروع القانون المالى حيث عرضته وزارة الخزانة على كل الجهات بما فيها هذا الجهاز - لاستطلاع رأيها واقتراح ما تراه من تعديلات .

٧ - كان ديوان المحاسبات يحرص على المراجعة من الناحيتين الحسابية والادارية . بينما هناك نوع آخر من المراجعة لا يقل عن هذين النوعين أهمية ان لم يزد عليهما . وهو ما يطلق عليه المراجعة التقديرية "Discretionary Audit" ويقصد بهذه المراجعة التأكد من أن المنصرف كان ضروريا وليس فيه اسراف ، وذلك بصرف النظر عن صحة الصرف وفقا للقواعد والأصول المحاسبية والمالية المتبعة .

هذا ، وإذا كان الجهاز المركزى للمحاسبات يهتم بمراجعة نتائج الأعمال والعائد منها بالنسبة لما كان مستهدفا تحقيقه ، فإن الأمر يقتضى التركيز على هذه المراجعة التقديرية حيث أن مهمة الرقابة ليست مقصورة على المحافظة على الأموال العامة ، فحسب ، وإنما تتضمن أيضا التحقق من الكفاية فى الانتاج وأداء الخدمات :

٨ - كان مديرو وكلاء ادارات شئون العاملين بالوزارات والمصالح ووحدات الادارة المحلية والمؤسسات والهيئات العامة تابعين لديوان الموظفين، غير أنهم نقلوا الى الجهات التى يعملون بها لتنفيذا للمادة الثالثة من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ .

ولما كانت تبعية هؤلاء المديرين والوكلاء الى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة تحيطهم بسياسات منيع من الحصانة والاستقلال، بحيث ينفذون القوانين واللوائح تنفيذا سليما دون أن يتأثروا برهبة أو رغبة ، فالأفضل اعادة الوضع الى ما كان عليه قبل صدور القانون المذكور ، وذلك أسوة بما هو متبع باعتماد الى مراقبى ومديرى ورؤساء ووكلاء الحسابات بالجهات المختلفة ، حيث أنهم تابعون لوزارة الخزانة لا الى الجهات التى يعملون فيها ، وذلك ضمما لاستقلالهم وتنفيذا للتعليمات المالية بدقة .

٩ - يستطيع البنك المركزى أن يكون أداة رقابة فعالة سواء على نشاط المؤسسات والهيئات العامة والشركات أو على تنفيذ الميزانية فى الوزارات والمصالح . ومن أجل هذا قسمت وزارة الخزانة حسابها فى هذا البنك الى عدة حسابات تمثل كل قطاع معين من نشاطها . وعلى الرغم من أن وزارة الخزانة تشير فى كتاب قواعد تنفيذ الميزانية الى أنها قد كلفت البنك المركزى بملاحظة الصرف فى حدود اعتمادات الميزانية ومعدلات الصرف منها شهريا ، سواء بالنسبة للحساب الاعتيادى أو الحساب الاستثمارى المفتوحين بالبنك ، الا أن البنك لم يقم حتى الآن بهذا النوع من الرقابة . ويقتضى الأمر وضع النظام اللازم ليقوم البنك بهذه المهمة .

١٠ - تعد أجهزة الرقابة تقارير سنوية تتضمن أهم الأخطاء والمخالفات التى تتكشف لها لدى تفتيشها على الجهات المختلفة . وهذه التقارير قلما تصل الى أيادى المسئولين فى الوزارات والمصالح والادارات المحلية والمؤسسات والهيئات العامة وما يتبعها من شركات . ويقتضى الأمر التوسع فى نشر تقارير أجهزة الرقابة المختلفة على الجهات المعنية حتى تعرف الأخطاء والمخالفات التى تقع فيها الجهات الأخرى فتجنبها وتحرص على عدم الوقوع فيها .

### التوصيات (١) :

١ - تطوير الأجهزة الشعبية بحيث تستطيع مراقبة اعمال الحكومة بقطاعيها - الانتاج والخدمات - دون تعطيل للاداء ، وذلك عن طريق توعية الجماهير بمدى العلاقة بين هذه التنظيمات الشعبية والجهاز الادارى . وتحديد أهداف واجراءات الرقابة الشعبية وكيفية ممارستها .

٢ - تغيير مفهوم الرقابة بحيث يكون هدفها معاونة الجهات فى معرفة أسباب المخالفات والأخطاء والمشكلات واقتراح العلاج لها .

٣ - سرعة تحديد معدلات الأداء حتى تتم المراجعة على أساسها .

٤ - دراسة أهداف واختصاصات وقوانين انشاء أجهزة الرقابة المختلفة

بالدولة ، بغرض معرفة ما قد يكون بينها من ازدواج أو تكرار . واقتراح تعديل قوانينها وأساليب العمل بها حتى لا تكون الرقابة معوقة لأعمال الأجهزة التنفيذية .

٥ - توحيد الجهة التى تختص بتجميع البيانات فى كل وزارة ، وتركيزها فى وحدة الاحصاء ، ووضع أنماط موحدة لها ، وتحديد المواعيد التى تقدم فيها ، والأهداف المطلوبة من أجلها البيانات ، مع اخطار هذه الجهة أولا بأول بكل ما يطرأ على البيانات من تعديلات .

٦ - اشراك الجهاز المركزى للمحاسبات مع الجهات المختصة فى دراسة مشروعات القوانين المالية قبل اصدارها .

٧ - الاهتمام بالمراجعة التقديرية الى جانب المراجعة الحسابية والادارية .

٨ - النظر فى اعادة تبعية مديرى ووكلاء شئون العاملين بالجهات المختلفة فى الدولة للجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

٩ - وضع النظام الذى يمكن البنك المركزى من القيام بالرقابة على أعمال المؤسسات والهيئات العامة وتنفيذ ميزانية الدولة .

١٠ - التوسع فى نشر التقارير السنوية لأجهزة الرقابة على الجهات المعنية حتى تكون هادية لها فى تجنب الأخطاء والمخالفات .



## الباب الرابع

# العلاقات العامة

الفصل الأول : ماهية العلاقات العامة

الفصل الثاني : عملية العلاقات العامة



## الفصل الأول

### ماهية العلاقات العامة

منذ أمد بعيد أدرك الناس - حتى في المجتمعات البدائية - حاجتهم إلى تفويض السلطة من الجماعة ككل إلى فئة منهم تختص بالحكم وتتولى مهام الإدارة في المجتمع . وكانت الصلات في هذا النوع من التنظيم الاجتماعي متينة والروابط قوية ، والفئة القليلة التي تحكم تمارس نشاطا محدودا لا يخفى على الآخرين . وكانت في نفس الوقت ترعى صلات القرابة والمصاهرة واعتبارات الجاملة والعلاقات الشخصية . وبالتالي كان كل فرد في الجماعة يحس بقرب الحاكم منه ووقوفه على أحواله .

وعبر القرون ، نمت المجتمعات وتطورت ، وسادتها حكومات تعتمد على السلطة الدينية وإيمان بحق الهى مقدس للحاكم ، ثم حكومات تقوم على نظام الاقطاع ينحصر نشاطها في جمع الضرائب واعداد الجيوش ، حتى جاءت الحكومات الحديثة معترفة بالشعب كمصدر للسلطات ، ومعتمدة على جهاز

ضخم من الموظفين يمتد نشاطه الى ميادين جديدة أوسع من نطاق الدفاع وجبى الضرائب . واستمر سلطان الحكومات يقوى ، وتدخلها يزداد مسائرا التغيير الاجتماعى والاقتصادى والسياسى الحادث بالمجتمعات .

وقد تطور الحال خلال هذه الفترة الأخيرة فى معظم بلاد العالم مؤكدا المزيد من التدخل الحكومى . فأصبحت الحكومات أكبر صانع وأكبر تاجر ، وأكبر مصدر ومستورد ، وأكبر ممول ومقترض وأكبر هيئة تأمين ، وأكبر منتج للبترول ، وأكبر منتج للقوى الكهربائية ، وأكبر ملاك وسائل النقل البرى والبحرى والجوى ، وأكبر أصحاب المناجم ، الى جانب أوجه نشاط أخرى عديدة .

وأنه وإن كان مدى التوسع الحكومى هذا يستلقت النظر ، الا انه ضرورة لا مفر منه . فقد جاء نتيجة حتمية للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعمرانية السائدة فى العالم ، والرغبة الأكيدة لدى الحكومات فى انتهاز سياسة واقعية للتنمية القومية فى شتى الميادين بهدف الارتقاء بأحوال شعوبها ورفع مستواها . ولم يقتصر هذا التطور على نوع بعينه من المجتمعات ففى الدول الرأسمالية التى تقوم فلسفتها على بقاء تدخل الحكومة عند حده الأدنى ، نجد أن ظاهرة التوسع الحكومى هذه أصبحت حقيقة واضحة تظهر فى مجتمعاتها فى صور من التدخل الإيجابى للدولة عن طريق الرعاية أو الحماية أو التنظيم أو الرقابة بهدف تحقيق المصلحة العامة .

وقد استتبع هذا التوسع كبر حجم الجهاز الحكومى وزيادة عدد وحداته وفروعها ، وتعدد اختصاصاته وتعقدها ، وهى عوامل تؤدى بدورها الى كثرة القوانين وعموميتها . وأدى أيضا الى زيادة عدد العاملين والمتعاملين مع فروع الجهاز الحكومى المختلفة ، وبالتالي الى زيادة حجم التعامل بين الحكومة والجمهور وما يترتب على هذا من زيادة مشاكل الجهاز وتعقدها .

وتحت فعل هذه الظروف تبدو ضرورة تعاون الجماهير المستفيدة من أوجه النشاط الحكومى مع الحكومة للوصول بهذا النشاط الى غايته . فالحكومة من ناحية لا يمكن أن تحقق أهدافها دون تعاون الجمهور وتضامنه وإيمانه بهذه الأهداف . والجماهير من ناحية أخرى تريد أن تعرف ما تفعله الحكومة ولماذا تفعله وكيف تفعله . فهى لا تتعاون طواعية وبطريقة فعالة مستمرة دون قيام فهم لديها بأهداف للنشاط الحكومى .



## التعريف بالعلاقات العامة

ظهرت العلاقات العامة فى العصر الحديث كنشاط منظم للحكومات ولرجال الأعمال . وباعتبارها نشاط جديد نسبيا ، فإنه يوجد بعض سوء الفهم لعناصرها وطبيعتها ووظيفتها . فبعض الناس ينظر الى العلاقات العامة كفن ، وبعضهم ينظر اليها كعلم ، والبعض الآخر يراها وسيلة اجتماعية أو سياسية ، وفريق رابع يجدها أداة للتأثير فى الناس ، وآخرون ينظرون اليها باعتبارها مهنة .

والعلاقات العامة تعنى كذلك بالنسبة للكثيرين مجرد عملية اتصالات تتم فى صورة تصريحات تنشر بالصحف أو المطبوعات ، وتعنى بالنسبة لآخرين ضرب من الدعاية والاعلان . ولتصحيح الفهم الخاطى لهذا النوع من النشاط ولتحديد مدلوله ، سنحاول ايضا مفهوم الصحيح لاصطلاح « العلاقات العامة » (١) .

ان التعريف فى العلوم الاجتماعية ليس مهمة سهلة . وفى تعريفنا هنا لمصطلح العلاقات العامة نجد من المناسب شرح ووصف ما نقصده عند استعمالنا لهذا المصطلح ، بحيث لا ينحصر الكلام فى نطاق التعريف المحدود وانما ينصرف الى ايضاح المفهوم الذى يرمز اليه المصطلح ليكون اكثر دلالة وأوفى غرضا .

ان كلمة « علاقات » تعنى حصيلة الصلات والاتصالات التى تتوفر بين هيئة والجمهير المتعاملة معها . وباعتبارها هكذا فهى ذات اتجاهين ولها طرفين يتحكمان فى هذه الصفات بحيث يتوفر قيامها على وجودهما .

وفى الواقع نجد ان مدى اهتمام جمهور معين بما تفعله أو تنوى ان تفعله هيئة ما لها علاقات معه تتركز فى الاعتبارات الآتية (٢) :

1. Bertrand Confield : Public Relations : Principles, Cases and Problems. (Homewood, Illinois, Richard Irwa. Inc., 1967), p. 20.

(٢) محمد طلعت عيسى : العلاقات العامة . مبادئها وتطبيقاتها . ( القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٠ ) ، ص ١٤ .

١ - الجمهور يهتم بمعرفة ما تفعله الهيئة والخطوط العريضة للسياسة التي تنتهجها والأهداف التي تسعى لتحقيقها .

٢ - الجمهور يريد أن يطمئن الى كفاية الأجهزة التي تخدم مصالحه والى نزاهة أشخاصها وأن الهيئة تمنحه الاهتمام الكافى .

٣ - الجمهور يهتم أن يتأكد أن الخدمات أو الانتاج الذى تقدمه الهيئة على درجة عالية من الكفاية والاعتقان والاقتصاد فى النفقات .

٤ - الجمهور يطمح فى أن تتوافر العدالة فى توزيع الخدمات أو الانتاج وأن تكون فى متناول أفرادها على السواء .

٥ - الجمهور يرغب فى أن تتوفر اتصالات فعالة مستمرة بينه وبين موظفى الدولة ، وأن تقوم هذه الاتصالات على أساس من التفاهم والثقة والتعاون بما يحقق الأهداف المرسومة .

٦ - الجمهور يريد أن يطمئن الى أن الاجراءات والوسائل والامكانيات التى تستعملها الهيئة هى افضل ما يمكن توفيره لخدمة مصالحه ، وأنها بحالة صالحة ولاتقة ، وأن صيانتها متوفرة بصورة تضمن صلاحيتها للأغراض المخصصة لها .

٧ - الجمهور يهتم أن يطمئن الى ملائمة الطرق التى تتبع فى اختيار وتدريب الأشخاص القائمين بالخدمة العامة ، والى وجود معايير مناسبة للحكم عليهم وتقييم عملهم .

ان توفير الاعتبارات السابقة يعد خطوة أساسية لقيام علاقات طيبة بين أى هيئة - سواء عامة أو خاصة - وبين الجمهور المتعامل معها . وسعى الهيئة لمقابلة رغبات الجمهور فيما يتعلق بهذه الاعتبارات يكون بمثابة أساس سليم يمكن أن تقوم عليه صلات مستمرة فعالة بينهما . ومما لاشك فيه أن الوفاء بهذه الاعتبارات كاملة ليس بالمهمة السهلة الميسرة . اذ توجد عوامل مختلفة يرجع بعضها الى طبيعة الهيئة الخادمة أو المنتجة والتشريعات التى تحكم تصرفاتها ، ونوع الخدمة أو الانتاج الذى تقدمه ، والاجراءات التى

تتبعها ، ومستوى اعداد وتدريب الجهاز العامل بها ، ومدى توفر الرقابة عليه . ويرجع بعضها الآخر الى طبيعة الجمهور المتعامل مع الهيئة ، ودرجة فهمه وادراكه لأهدافها ، وطريقتها فى تحقيق هذه الأهداف ، وكيفية سير العمليات المختلفة بها ، والى درجة تعليمه ومدى تعاونه .

وكلمة « عامة » هذا يقصد بها « جماهيرية » ، أى مجموعة الجماهير المختلفة التى يتصل عملها أو ترتبط مصالحها ونشاطها بالهيئة . وفى معظم الحالات يمكن القول بأن هناك جمهور عام لكل هيئة خادمة ومنتجة . وهذا الجمهور العام هو مجموع المتعاملين أو المستفيدين أو المهتمين بنشاط الهيئة . وفى حالة العلاقات العامة للحكومة نجد أن المواطنين جميعا وبصفة عامة يكونون ذلك الجمهور العام للحكومة بالرغم من أن الحكومة فى الواقع لاتتعامل معهم عادة ككل الا فى أحوال نادرة ، مثل ظروف الانتخابات العامة والاستفتاء الشعبى . وفى غير هذه الأحوال قلما يميز الجمهور بمعناه الشامل أى بمعنى الجمهور المتحد المتماusk المنظم المميز .

وبجانب هذا الجمهور العام لهيئة ما ، يمكن فى معظم الأحوال تمييز أى عدد آخر من الجماهير المتعاملة معها ، قوامها مجموعة من الناس ذوى المصالح المشتركة أو المتميزة أو المتماثلة . وفى العادة ينتظم كل فرد من أفراد المجتمع فى واحد أو أكثر من هذه الجماهير الصغيرة نسبيا . فبالنسبة لوزارة الاقتصاد يوجد جمهور العاملين بالوزارة ، وجمهور التجار ، وجمهور المصدرين ، وجمهور المستوردين ، وجمهور المنتجين . . الخ . وبالنسبة لصناعة السينما يوجد جمهور العاملين بها وجمهور المتفرجين ، وجمهور المخرجين ، وجمهور الممثلين ، وجمهور الصحافة ووسائل الاعلام الأخرى . . الخ . وبالنسبة لصناعة الصلب يوجد جمهور العاملين بالصناعة ، وجمهور المستهلكين ، وجمهور حملة الأسهم ، وجمهور اصحاب الصناعات الأخرى التى تساهم فى صناعة الصلب وجمهور العملاء . . وهكذا .

ولسنا بحاجة الى ان نشير الى ان بعض الجماهير التى تدخل فى نطاق علاقات هيئة واحدة قد تكون متعارضة المصالح . وبالتالي فان مشاكل العلاقات العامة بالنسبة لهيئة أو ادارة ما تبدأ بالتعرف على الجماهير

المختلفة وفهمها وإدراك توقعاتها والعمل على استمرار الصلات بينها وبين الهيئة في حالة طيبة .

وقد يكون من المناسب بعد الشرح المقدم لاصطلاح العلاقات العامة أن نقدم بعض التعاريف المتداولة في هذا الصدد .

يقول فولتير : « ان الطريق الوحيد لحمل الناس على اطرائنا هو ان يكون اداؤنا ممتازا » .

وهذا التعريف في رأينا يحمل في مضمونه الفلسفة التي يجب ان تقوم عليها العلاقات العامة . ان حجر الزاوية في تشييد علاقات عامة طيبة بالنسبة لأي هيئة هي الخدمات الممتازة أو الانتاج الممتاز . فلا يمكن بحال أن نتصور قيام علاقات عامة طيبة لهيئة من الهيئات مهما أنفقت في بذخ ، ودعت في اصرار ، وأعلنت بشتى الصور طالما أن ما يقال أو ينشر أو يعلن لا يتفق مع تجارب الجمهور أو فكرته عن عمل هذه الهيئة أو عن منتجاتها . وفي رأينا أن حاجة أى هيئة الى العلاقات العامة كنشاط منظم يتناسب تناسبا عكسيا مع تفوق مستوى أدائها ، بمعنى أنه كلما كانت الخدمات أو الانتاج الذى يقدم للجمهور ممتازا فان هذا فى حد ذاته هو أفضل وسيلة لاقامة علاقات طيبة . وبالتالي ينكمش الدور الذى يمكن أن تؤديه ادارة العلاقات العامة بهذه الهيئة .

ومن هنا يرى بعض الكتاب ان العلاقات العامة الطيبة يمكن التعبير عنها بالمعادلة الآتية :

الإداء الحسن + الاخبار الصادق = علاقات عامة طيبة (١) .

ويعرف ادوارد بيرنز العلاقات العامة بأنها .

« التوسل بالمعلومات عن طريق الاقناع والملاءمة للحصول على التأييد

العام لنشاط أو هدف أو حركة أو مؤسسة ما » (٢) .

1. Elcanor Ruhl: Public Relations for Government Employees (Chicago: Civil Service Assembly, 1963), p. 9.

(٢) ادوارد بيرنز : العلاقات العامة فن . ترجمة وديع فلسطين وحسنى خليفة ( القاهرة ، دار المعارف ، مؤسسة فرانكلين ١٩٦٩ ) .

ويعرفها فى موضع آخر بقوله :

ان العلاقات العامة نشاط ذو شعب ثلاث هى :

١ - اعلام الجمهور .

٢ - اغراؤه بهدف تغيير اتجاهاته وميوله .

٣ - بذل الجهود للمواءمة بين اتجاهات شركة او مؤسسة وجمهور المتعاملين معها ، والمواءمة بين اتجاهات المتعاملين وتصرفاتهم وبين اتجاهات الشركة او المؤسسة .

ويلاحظ ان التعاريف التى اوردها بيرنز للعلاقات العامة تصف هذا النشاط واهدافه فى قطاع الأعمال اكثر منه القطاع الحكومى . وتأخذ تعاريفه العوامل النفسية لدى الجمهور فى اعتبارها . فهو يركز على موضوع التأثير فى الراى العام واغرائه ومحاولة تغيير اتجاهاته بما يتفق واهداف الشركة او المؤسسة . ومن ثم يبرز جانب هام عميق الأثر فى مدى نجاح العلاقات العامة، وهو ان العلاقات العامة نشاط هادف الى التأثير فى الناس، وبالتالي يجب ان يعتمد على الوسائل والعلوم الحديثة التى تعالج موضوع السلوك البشرى لدى الأفراد والجماعات . ومن أمثلة هذه العلوم علم النفس وعلم الاجتماع وعلم النفس الاجتماعى وعلم الاحصاء (١) .

ويعرف معهد العلاقات البريطانى العلاقات العامة بأنها :

« الجهود الارادية المرسومة والمستمرة التى تهدف الى اقامة وتدعيم تفاهم متبادل بين هيئة وجمهورها » .

ويحتوى هذا التعريف فى ثناياه مقومات العلاقات العامة اذا اخذنا فى الاعتبار ان الجهود الارادية المشار اليها فى التعريف تتضمن بدون شك السعى الى توفير خدمات او انتاج ممتاز . وقد أوضح التعريف ناحية هامة بالنسبة لنشاط العلاقات العامة ، وهى انها نشاط مخطط هادف لا يترك الا القليل لتدخل الحظ او فعل الصدفة .

ومن هنا فان التعريف يأخذ فى اعتباره دراسة الجماهير والوقوف على

1. Rex Harlow: Social Science in Public Relations, (New York: Harper and Brothers, 1967), pp. 1-9.

ميولها واتجاهاتها ورغباتها وأفكارها . وبذل الجهود الارادية المخططة المستمرة للتأثير فى هذه الميول والاتجاهات والرغبات والأفكار . وتشمل هذه الجهود المبذولة بالتاكيد الأداء الممتاز والايخبار الصادق عنه ، من أجل تقوية الروابط وبث الثقة والوصول الى تفاهم وتعاون أفضل بين الهيئة والجمهور .

### توضيح مفهوم العلاقات العامة :

نظرا لأن العلاقات العامة نشاط جديد نسبيا . فانه يوجد بعض اللبس أو سوء الفهم افهومها ولطبيعتها ولوظائفها . فالعلاقات العامة ينظر اليها على أنها نوع من الدعاية أو الاعلان ، ويراهها البعض كفن وكعلم وكوسيلة اجتماعية وسياسية جديدة ، ويراهها آخرون على أنها وظيفة أو مهنة . وهى تعنى بالنسبة للكثيرين عملية اتصالات فى صورة تصريحات صحفية ، وتعنى بالنسبة لآخرين الاعلان بشتى الوسائل عن طريق الصحف والمجلات والراديو والتلفزيون والسينما .

وبالرغم من أننا عرفنا العلاقات العامة فى الصفحات السابقة ، فقد يكون من المفيد لايضاح مفهوم العلاقات العامة ، ولتصحيح الفهم الخاطيء لهذا النوع من النشاط ، أن نحاول ايضاح جوانب العلاقات العامة ، وأن نميزها عن غيرها من أوجه النشاط الأخرى ، وأن نحدد ما لا تعنيه العلاقات العامة .

### أولا : جوانب العلاقات العامة :

ذكرنا فى تعريف العلاقات العامة أنها تعتمد على دعامتين أساسيتين : الأداء الممتاز ، والايخبار الصادق . ذلك لأن العلاقات العامة تسعى الى تنمية ايمان الجمهور برسالة المؤسسة . وهذا يوضح لنا الجانب الأخلاقى فى العلاقات العامة . فهى فى فلسفتها تهدف الى تنمية الثقة والاحترام والتعاون بين الهيئة وجمهورها ، ومن أجل هذا كان ابتعادها عن وسائل الخداع والتضليل والدعاية الكاذبة ، وكان التجاؤرها الى الحقائق والأرقام والوقائع والإحصاءات والتقارير .

أما الجانب الإنسانى فى العلاقات العامة فأساسه نشاط العلاقات

المنصرف الى رعاية جمهور الموظفين والعاملين فى الهيئة ، واخذ الاعتبار الانسانية فى الحسبان . ومن ذلك محاولة توفير البرامج الاجتماعية والترفيهية المناسبة لهم ، وتحسين ظروف وأحوال العمل ، والسعى لتدريبهم وتنميتهم ، واشراكهم فى الادارة ، واتاحة الفرصة امامهم للخلق والابتكار .

ولللاقات العامة جانب اجتماعى هام . فالهيئة التى تسعى الى تبصير جمهور المتعاملين معها بالخدمات التى تؤديها ، وتشرح لهم كيفية تنفيذ القوانين ، وتوضح مسئولياتهم حيالها ، وتحدد مدى المساهمة التى يمكن أن يقدمها المواطن للارتقاء بمستوى الخدمات العامة ومستوى تنفيذها ، وتبرز أهمية تعاون الجمهور معها لتحقيق الصالح العام . وما الى ذلك ، انما تقوم فى الواقع بوظيفة تعليمية اجتماعية تهدف الى تنمية الوعى لدى الجمهور بمسئوليته الاجتماعية\* ، وبالتالي تزداد مساهمته فى شئون بلده الاجتماعية .

وأخيرا تبدو أهمية الجانب السياسى لللاقات العامة فى الحكومة . وتظهر هذه الصفة السياسية فى سعى الللاقات العامة الى اثارة اهتمام المواطنين بشئون بلدهم عن طريق شرح الأهداف والاتجاهات العامة للدولة ، ومناقشة خطط الحكومة ومشروعاتها . كذلك تهدف حملات التوعية بصورها المختلفة الى تبصير الجماهير بالأمور والمشاكل الهامة المعاصرة ، وبالتالي تعمل على زيادة اهتمامها بها وتحقيق مساهمة تلك الجماهير فى ابداء الراى بصددھا . وهذا يحقق الاتجاه الديموقراطى بما يتضمنه من تطبيق لمبدأ القيادة الديموقراطية . ومن ناحية أخرى تهدف العملية الاخبارية فى الللاقات العامة - أى وضع الحقائق والبيانات عن النشاط الحكومى امام نظر الجمهور - الى تكوين رآى عام يحققى أساسه المناقشة المستنيرة القائمة على المعلومات الصحيحة . وهذا يحقق نوعا من الرقابة الشعبية على أعمال ونشاط الأجهزة الحكومية بما يتمشى مع المبادئ الديموقراطية . لذلك ينظر الى الدعاية على أنها وسيلة غير ديموقراطية لأنها لا تترك الأفراد يفكرون بأنفسهم وانما تتدخل فى تفكيرهم وبالتالي فى حرية الاختيار لديهم .

ثانيا : التمييز بين العلاقات العامة وأوجه النشاط الأخرى :

١ - الفرق بين العلاقات العامة وبين الدعاية :

توصف الدعاية بأنها أداة وقوة للسيطرة على المجتمع بأية وسيلة .  
وليست مهمة الدعاية اقناع الجمهور بقدر ما تسعى الى اجتذاب الاتباع  
والسيطرة على افكارهم وتوجيههم الوجهة التي حددت لهم عن طريق استغلال  
عواطفهم وغرائزهم . والدعاية فى محاولتها التأثير على سلوك وآراء الأفراد  
غالبا ما تفعل هذا عن طريق اخفاء بعض الحقائق أو تغيير بعضها الآخر .  
ويوصفها هذا فهى وسيلة متحيزة لاتمد الجمهور سوى بالمعلومات التى تتفق  
ووجهة نظر المسئولين عنها . بينما تهدف العلاقات العامة عن طريق الاخبار  
الصديق والتعليم والممارسة الى اقناع الجمهور وتحقيق تعاونه معها على  
اساس الثقة والتفاهم المثمر .

٢ - الفرق بين العلاقات العامة والشئون العامة .

يوجد خلط بين العلاقات العامة والشئون العامة . فقد جرت بعض  
الهيئات على انشاء أجهزة تقوم بنشاط العلاقات العامة ، وتطلق عليها خطأ  
تسمية ادارة الشئون العامة (١) . فالشئون العامة تعنى الأمور التى تهتم  
الرأى العام ، ويوجد اختلاف أكيد بين مفهوم «الشئون» ومفهوم «العلاقات» ،  
التي تعنى - كما أوضحنا سلفا - الاتصالات . والشئون العامة فى نظرنا  
يدخل فى نطاقها كل ما يهم الرأى العام ، مثل أمور السياسة الخارجية ،  
والانتخابات للمجالس النيابية ومشاكل الهجرة والتوطن والتموين وسياسة  
الأسعار . وما إليها . وفى حدود هذا المفهوم تدرس الجامعات بالخارج  
ضمن برامج الشئون العامة "Public Affairs" ، المشاكل الدولية ،  
والموضوعات الهامة المعاصرة ، والعلوم السياسية والاقتصادية والادارة  
العامة .

(١) هذا الخلط بين العلاقات العامة والشئون العامة يمكن ملاحظته فى قرار  
مجلس الوزراء بتاريخ ٢٨ يناير ١٩٥٢ ، الذى قضى بإنشاء مكاتب للشئون العامة  
بالوزارات ، وحدد اختصاصات لهذه المكاتب تدخل أساسا فى نطاق العلاقات العامة .



### ٣ - الفرق بين العلاقات العامة والعلاقات الانسانية :

كذلك توجد اختلافات بين العلاقات العامة والعلاقات الانسانية . فقد ظهرت العلاقات الانسانية كتطور حديث ملموس فى ميدان الادارة . اذ تطالعنا علوم الادارة الحديثة بتحول واضح فى النظرة التقليدية الى العنصر البشرى العامل بالمنظمات . وجاء هذا التحول نتيجة الأبحاث العلمية المستفيضة التى استمرت عدة سنوات وتكلفت الملايين فى محاولات للتعرف على العوامل والأسباب التى تدفع الناس الى العمل والانتاج الوفير فى شغف وسعادة وأمن . وقد توصلت جميع الأبحاث الى أهمية الاعتبارات الانسانية كعامل أساسى وحيوى لاستمرار قوة الدفع العالية والقدرة على الانتاج الوافر ، والشعور بالفخر والانتماء الى العمل ، والاحساس بالأمن والاستقرار . ومراعاة الاعتبارات الانسانية فى العمل تعنى أن تأخذ الادارة فى اعتبارها المطالب الأساسية للإنسان فى الحياة . والمطالب الأساسية هذه تتضمن الحاجات السيكولوجية التى يتطلع أفراد كل منظمة وكل ادارة الى توفيرها لأنفسهم . وفى مقدمتها الاحساس بالأمن والشعور بالانتماء والاحساس بالنجاح والاعتراف بوجودهم ، وإدراكهم للأهداف التى يعملون على تحقيقها . ولهذا فان العلاقات الانسانية تعد فرع من ادارة المستخدمين . وان كانت العلاقات العامة قد تستخدمها للاستفادة فى اقامة علاقات طيبة مع الموظفين والعاملين بالهيئة .

وإذا كنا قد فرقنا بين العلاقات العامة وبين أوجه النشاط المتشابهة فاننا نجد من المفيد أيضا أن نوضح ما لاتعنيه العلاقات العامة .

#### ثالثا : ما لاتعنيه العلاقات العامة :

العلاقات العامة بوصفها المتقدم ، لايمكن أن ينظر اليها كبديل للاداء الحسن أو الخدمات الممتازة المتوقعة من الادارة . وليس من المعقول أن نلجأ اليها كعلاج لجميع المشاكل والعلل التى نعانى منها فى العمل ، أو أن نتصرف كالمريض الذى يجرب كل دواء فنلجأ الى طرق مختلفة من العلاقات العامة من وقت لآخر . فالعلاقات العامة المثلى هى فى الواقع أسلوب للحياة الصحيحة القويمة المتصلة مع الآخرين ، لاعلاج أو مسكن للتغلب على مشاكل سوء الادارة أو فسادها .

والعلاقات العامة كذلك ليست مجرد ضرب من النشر الصحفي .  
فبالرغم من أن النشر قد يلفت نظر الجمهور الى نشاط الهيئة فى نوعه  
وحجمه ، فان تأثيره فى اتجاهات وميول الجمهور قد يكون قليل الجدوى .  
كذلك فان الكثير من العمل الذى نحاول ابرازه عن طريق النشر قد يمر دون  
أن يلحظه الجمهور لأن صفة الاعلان تغلب عليه ، أو لأننا لم نهتم جيدا  
بتوجيهه بالطريقة التى تحقق توطيد علاقات عامة طيبة .

والعلاقات العامة التى تهدف الى المبالغة أو التضليل أو تشويه الحقائق  
ليست جديرة بهذه الصفة . فالعلاقات العامة يجب أن تكون صريحة وصادقة  
وأمانة . وهى بهذا الوصف تتميز عن الدعاية التى لاتهدف الى تجميع  
الحقائق والأخبار ولكن الى محاولة خداع الناس والتسلط على أفكارهم .

والعلاقات العامة أخيرا لاتعنى الانفاق السخى أو التبذير فى الصرف،  
فكثير من الهيئات التى تنفق أموالا طائلة مازالت علاقاتها متعثرة الخطى .

ان العلاقات العامة الطيبة ليست سهلة المنال . والاتجاهات التى فى  
صالحنا والثقة التى نسعى للحصول عليها تحتاج الى بعض الوقت لكى تتكون  
وتتأصل ، فالاحترام والثقة والتعاون أمور لايمكن تنميتها فى فترة وجيزة .  
ومن ثم فان اقامة علاقات عامة طيبة بين هيئة وجمهورها - مثل كسب  
الأصدقاء - يحتاج الى تطور تدريجى يمكن خلاله أن تنمو المعرفة وتنضج  
الصلات عن طريق العديد من الأعمال الممتازة والمجاملات والمساعدات  
والتفاعل المستمر . وتكوين الأصدقاء للهيئة يتطلب الوقت والتفاعل الكافى  
تماما مثلما يتطلب كسب الأصدقاء الشخصيين . وعلى هذا الأساس يجب  
ألا ينظر الى العلاقات العامة على أنها مسئولية ادارة متخصصة كما هو  
الحال بالنسبة للمستخدمين أو الميزانية أو الانتاج ، فالعلاقات العامة مسئولية  
مشتركة بين جميع العاملين ونشاط يتغلغل فى كل الوظائف والادارات  
كفلسفة ضرورية للعمل ، وكأساس لجميع أوجه النشاط الذى تقوم به  
الهيئات .

## أهداف العلاقات العامة

إن الجماهير ، وخاصة تلك التى عاصرت فترات البغى والمظالم الاجتماعية . وعاشت فى ظل أنواع من الكبت والحرمان ، لا تقدم عادة طواعية لتحمل المسئولية أو للمساهمة فى حل المشاكل ، أو لتطوير أحوالها ومجتمعاتها . كذلك فهى لا تهتم بالمبادأة بأقامة الثقة والتعاون بينها وبين الأجهزة الحكومية بمجرد ظهور نظام جديد صالح . وبمعنى آخر فإن مثل هذه الجماهير لا تغير اتجاهاتها قبل الأجهزة الحكومية ، ولا تغير من الأفكار الخاطئة لديها عن ضعف مستوى الخدمات وسوء توزيعها بين عشية وضحاها . ذلك لأن التغيير الاجتماعى فى الأفكار والسلوك لا يسير بنفس السرعة وعلى نفس المستوى الذى يحدث به التغيير المادى .

من هنا أصبحت الحاجة ملحة الى نشاط العلاقات العامة الهادف الى اعداد المواطن الجديد وتوعيته ، والى توثيق العلاقة بين الحكومة والشعب . هذا النشاط يمكن أن يعلم المواطن عن الأهداف العامة وعن السياسة والخطط التى تنتهجها الحكومة . وعن واجبات العامة كمواطن ، وعن الاتجاهات العامة والمشكلات والمصاعب التى تواجه الحكومة ، وعن المكاسب والانجازات التى حققتها . ذلك أن الجماهير - وخاصة بالدول النامية - لا تتطوع عادة لتحمل مسئولياتها الجماعية ، والمساهمة فى حل المشكلات ، والاهتمام بأمور الحكومة والادارة ، والعمل على تغيير أحوالها وسلوكها .

وعلى هذا الأساس يمكن أن تحدد أهم أهداف العلاقات العامة للحكومة فى النقاط الآتية :

- ١ - التوعية بالأهداف العامة للدولة ، وتعليم الجمهور عن السياسة العامة وعن مسئوليته فى تنفيذها .
- ٢ - التوعية بأهداف المنظمة - الوزارة أو الهيئة - والعمل على ايضاح خططها للجمهور ، وتعليمه عن الخدمات التى تؤديها وكيفية حصوله عليها .
- ٣ - تنمية الفهم المشترك والتعاون المتشعر بين الجهاز التنفيذى والجمهور .

- ٤ - الارتفاع بمستوى الخدمات الحكومية ، والاهتمام بأسلوب أدائها .  
كسبا لثقة الجمهور وتعاونه .
  - ٥ - تنمية الشعور بالمسئولية الاجتماعية والقومية لدى المواطنين ،  
تحقيقا لتعاونهم الايجابى فى الأمور والمشكلات العامة .
  - ٦ - ايجاد وعى عام بصدد المشكلات التى تواجه الجهاز التنفيذى .
  - ٧ - تصحيح الأفكار الخاطئة عن العمل الحكومى ، وعن مستوى  
كفاية الموظفين ونزاهتهم .
  - ٨ - العمل على تحويل الاتجاهات السلبية لدى الجماهير الى اتجاهات  
ايجابية بناءة .
  - ٩ - اقامة علاقات طيبة مع العاملين بالمنظمة ، والارتفاع بمستواهم  
الثقافى والاجتماعى .
  - ١٠ - تنمية تعاون مستمر وتقاوم أفضل مع أجهزة الاعلام .
  - ١١ - تدعيم التعاون بين المنظمة وباقى الأجهزة والمنظمات الأخرى .
- ولكى تتحقق هذه الأهداف يلزم استكمال الاطار الاجتماعى والأخلاقى  
السليم للعلاقات العامة للحكومة ، وذلك بتوخى الاعتبارات الآتية :
- ١ - أن تجرى العلاقات العامة للحكومة فى اطار الأوضاع الاجتماعية  
السائدة ، والتقاليد المرعية ، والعادات وأنماط السلوك المتعارف عليها .
  - ٢ - أن ترعى الحكومة القيم الأساسية التى يعتنقها المجتمع وبقورها  
الدستور ، كاحترام الأديان والحريات والانسان .
  - ٣ - أن تتصف الأجهزة الحكومية بالعدالة التامة فى معاملة المواطنين  
مع إتاحة الفرص المتكافئة ، والحيدة ازاء الصراع الذى ينشأ بين الجماعات  
المتعارضة المصالح .
  - ٤ - أن تتأى الحكومة عن أن تمكن أعداء الشعب من السلطة أو  
مناصب الحكم .
  - ٥ - أن يتصف الجهاز الحكومى بالنزاهة والكفاية والحرص على  
المصلحة العامة .
  - ٦ - اختيار الموظفين على أساس الصلاحية ، والاهتمام بتدريبهم  
وتنميتهم ، وإتاحة الفرص المتكافئة لهم .

## أهمية العلاقات العامة

هل العلاقات العامة نشاط ضرورى ؟ وهل يسمح للمنظمات الحكومية بممارسته ؟

توجد وجهتا نظر بصدد هذا التساؤلا . فيقول « بملوت » مثلا ، أنه يوجد دائما خوف لدى السلطة التشريعية من أن تستعمل السلطة التنفيذية العلاقات العامة لتقوى وتعزز مركزها ازاء المشرع . ذلك أننا اذا سمحنا للحكومة بأن تدعو لما تفعل ، وأن تتصل بالناس لتؤثر فيهم لصالحها ، فإنها بالتالى سوف تتسلط على الجماهير وتطلب منهم أن يفعلوا ما تريده هي ، بدلا من القاعدة الديمقراطية التى تقول بأن تعمل الحكومة ماتريده الجماهير . وبالتالي فإن القادة الاداريين سيصبحون مشرعين بدلا من عملهم الأساسى كمنفذين .

وبالتالى يوجد كثير من الجدل حول الحدود التى يمكن أن تعتمد اليها محاولات السلطة التنفيذية للتأثير على الجمهور بواسطة برامج العلاقات العامة بهدف تغيير اتجاهاته لصالح نشاط الجهاز الحكومى . ففى الولايات المتحدة مثلا بينما يسلم الجميع بالنشاط الذى تمارسه العلاقات العامة فى قطاع الأعمال فى صوره المختلفة ، يلاحظ أن الكونجرس قد أبدى روحا عدائية ونقدا شديدا لمحاولة السلطة التنفيذية - الحكومة - ممارسة نشاط العلاقات العامة . ووجهة نظر الكونجرس فى هذا الصدد قائمة على الأسانيد الآتية (١) :

١ - السماح للحكومة بالقيام ببرامج للعلاقات العامة يؤدى الى اضعاف الرقابة الشعبية على عملها ، وبالتالي الى اضعاف رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية .

٢ - قد تلجأ الحكومة الى الاستعانة بالعلاقات العامة للحصول على تأييد الجمهور لبرامجها بصرف النظر عن جدوى هذه البرامج .

٢ - قد تستعمل الحكومة برامج العلاقات العامة البراقة لتغطية عيوب التنفيذ وسوء الادارة .

٤ - قد تستعمل الحكومة العلاقات العامة لتبرير تصرفاتها أو تغطية فشلها أمام الرأي العام .

وقد أثير مثل هذا التساؤل في جمهورية مصر العربية . ويقول الدكتور عبد القادر حاتم في هذا الصدد :

« في ظروف الحياة في مجتمعنا الاشتراكي سمعنا أكثر من مرة بأنه لاضرورة للاعلان . لأن الاعلان سمة رأسمالية ، وكان يستخدم في المجتمع الرأسمالى . ولكننا نصر على وجود الاعلان كوسيلة للاعلام عن نجاح تطبيق اشتراكيقتنا ، وأن يكون بطريقة سليمة ، ونصر على وجود أجهزة للعلاقات العامة فى كل شركة أو مؤسسة ، تقوم بواجبها على أسس علمية سليمة . فالعلاقات العامة ضرورة لازمة لأى هيئة أو مؤسسة فى مجتمعنا الحاضر سواء أكانت هذه الهيئة حكومية أم تجارية أم صناعية أم اجتماعية . اذ لايمكن لأية هيئة من الهيئات أن تعمل بنجاح دون ضمان التفاهم المتبادل بينها وبين جمهورها ، أو بين الموظفين والعمال الذين يعملون فى الهيئة نفسها ، وسواء أكان هذا الجمهور من المواطنين المحليين أم من الأجانب ، فان التفاهم المتبادل يعد عاملا أساسيا من عوامل النجاح فى كل هذه الحالات » (١) .

وهكذا فان الاتجاه السائد حاليا يؤمن بأن العلاقات العامة تؤدى وظيفة هامة وحيوية للادارة العامة ، وبالتالي لايمكن اغفالها أو النظر اليها كنشاط ثانوى أو فرعى . ذلك لأن عدم اكتراث الجمهور بالحكومة فى الماضى قد أدى الى اضعاف النظم الديمقراطية (٢) . ومن حق ، بل من واجب الاداريين أن يخبروا الجماهير بسياساتهم ، ويجسوا نبض الرأى العام قبل هذه السياسة . ومن حقهم أيضا أن يردوا على النقد ويبرروا تصرفاتهم التى تشغل الرأى العام . وطالما أن الاداريين يضطرون فى كثير من الأحوال الى اتخاذ القرارات

---

(١) عبد القادر حاتم . « تطبيق الاشتراكية العربية » ، ( القاهرة : مؤتمر

التنمية الادارية - الثاني - معهد الادارة العامة ، ١٩٦٢/١٢/٧ ) ، ص ٦ .

2. W.E. Mosher, J.D. Kinsley, and O.G. Stall. Public Personnel Administration, (New York : Harper and Brothers 1969), p. 57.

ووضعها مواضع التنفيذ أولا ، ثم يحاولون بعد ذلك كسب تأييد الرأى العام لهذه القرارات ، فمن العدالة أن يمكننا من اقناع الجماهير بوجهة نظرهم وما تهدف اليه تصرفاتهم لكي يقرروها ويساندوها .

وتوجد حقيقة أخرى يجدر الاشارة اليها وهى أن الحكومات فى جميع الدول الديموقراطية تعتمد فى قيامها واستمرارها بالسلطة ، وفى مباشرتها لمهامها وبقائها فى الحكم ، على مدى رضا الجماهير عنها وثقتها فيها ، وعلى مدى رغبة الجماهير فى مساندة الحكومة ومازرتها . كذلك تعتمد الحكومة فى نجاحها فى تادية مهامها وتنفيذ سياستها على مدى التعاون والتجاوب الذى تصادفه من الجمهور . وتأييد الجمهور للحكومة وثقته فيها ومحبته لها عامل أساسى لنجاح الحكومة . وعلى هذا الأساس فان أى حكومة وجمهورها انما هم اصحاب مصالح مشتركة . وبالتالى فان السلطة التى يمارسها موظفو الدولة ، والمكانة التى يستمتعون بها انما هى وليدة رضا الجمهور وثقته ، ووليدة أيضا القوانين العادلة التى يحاولون تنفيذها والاجراءات السليمة التى يتبعونها . وعلى قدر المكانة والسلطة التى يستمتع بها الموظفون العموميون يتوقف نجاحهم فى بلوغ الأهداف المرسومة .

وعلى هذا الأساس ، فطالما أن السلطة التى يمارسها الجهاز الحكومى انما هى مسبغة أصلا عليه من الجماهير ، فان هذه السلطة تتوقف تلقائيا وبكل تأكيد حينما يعمل الجهاز الحكومى ضد أهداف الجماهير ، وضد رغباتها ، وفى اتجاه مضاد لأمانيتها وحرياتها . وهذه الحقيقة تسلمنا الى أخرى ، وهى أن الحكومة فى أى دولة ديمقراطية لايمكنها بحال أن تعمل على مستوى معقول من الكفاية والافتقان أن يتاح لها النجاح فى بلوغ أهدافها ما بقيت علاقاتها العامة غير طيبة .

وطالما أن الناس - على أى حال - يكونون اتجاهاتهم وآراءهم بصدد مختلف الأمور ، وطالما أنهم يكونون هذه الاتجاهات والآراء سواء بذلت الحكومة محاولات للمساعدة فى تكوين الآراء السليمة أو لم تبذل ، فانه من المجدى بالتاكيد أن تحاول الحكومة المساهمة فى تكوين رأى عام سليم واعى عن طريق عمليات الاخبار الصادق الهادفة الى تعليم الجمهور الطرق السليمة للحصول على الخدمات التى تؤديها الأجهزة الحكومية المختلفة . وسيفيد

مجهود العلاقات العامة الموجه نحو هذه الغاية فى شرح الخدمات وكيفية ادائها ، والطرق التى تسهل للجمهور قضاء حاجته لدى الحكومة فى يسر وسرعة .

ومن جهة أخرى ، لابد للحكومة أن تقف على وجهة نظر جمهورها ، واتجاهاته وحقيقة آرائه لتأتى سياستها متفقة وهذه الميول والآراء . وقد وجدت نفسها ازاء هذا مضطرة الى الالتجاء للطرق العلمية المتبعة فى قياس اتجاهات الرأى العام لتستعين بها فى تقصى حقيقة اتجاهات الجماهير وأفكارها .

بذلك تسعى الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية المختلفة الى تحقيق التفاهم بينها وبين الجماهير المتعاملة معها . فان سوء الفهم أو عدم توافر الفهم الكافى لدى الجمهور لطبيعة الاجراءات الحكومية والصعاب التى تتصل بتوفير الخدمات المختلفة يسبب الكثير من المتاعب للموظفين القائمين على التنفيذ . وقد يؤثر مثل هذا الموقف فى مدى التعاون والتأييد الذى يناله المنفذون من الهيئة التشريعية .

ويبرز كل من سيمون وسميثبرج وطومسون هذه الحقيقة اذ يقولوا :

« ان الادارات الحكومية يجب أن تقوم بنشاط اخبارى واسع تحاول بواسطته أن تعلم الجمهور عن نشاطها . وهذا يتأتى عن طريق اشعاع كمية ضخمة من المعلومات التى تحصل عليها نتيجة الأبحاث . وعليها أيضا أن تخبر الجمهور بصفة مستديمة بالخدمات المختلفة التى تضعها فى متناوله ، وتنبهه الى واجباته حيال النشاط الذى تمارسه هذه الادارات ، (١) .

وتبدو أهمية العلاقات العامة فى الحكومة بصفة خاصة متى كانت هادفة الى تنمية الشعور بالمسئولية السياسية والاجتماعية والقومية لدى المواطنين . فخلال مرحلة الانتقال التى يمر بها المجتمع ، تسعى الحكومة بشتى الوسائل لزيادة مساهمة الأهالى فى أمور مجتمعهم ، وتغيير الاتجاهات

---

1. Herbert A. Simon, D.W. Smithburg, and V.A. Thompson: Public Administration, (New York : Alfred A. Knopf, 1960), p. 415.



السلبية لديهم بصدد المشاكل السياسية والاجتماعية والقومية الى عمل ايجابى يزيد من فاعلية الأجهزة الحكومية ويشعرها بالتعاون الوثيق بين الشعب والحكومة فى مختلف الأمور . ان الحكومة خلال فترة التنمية القومية لايمكنها وحدها ان تفعل كل ما يحتاجه المواطنون ولكنها قد تنجح فى هذا متى تحقق تعاون الجمهور معها تعاونا ايجابيا مستمرا .

والعلاقات العامة احدى الوسائل الفعالة التى يمكن عن طريقها تنمية الشعور بالمسئولية لدى المواطنين وبالتالي تحويلهم الى جمهور ايجابى متعاون مع الحكومة .

ومن خلال العرض المتقدم تبدو اهمية العلاقات العامة للحكومة كوسيلة لتحقيق المبادئ الديمقراطية ، وتعليم الجمهور عن النشاط الحكومى ، وتحقيق التفاهم بين الحكومة والشعب ، وتنمية الشعور بالمسئولية السياسية والاجتماعية والقومية لدى المواطنين ، وكسب تعاونهم وتأييدهم .

وفى مجال ادارة الأعمال سعى رجال الصناعات والتجارة فى بداية الأمر الى تحقيق ارباح خيالية على حساب الجماهير عن طريق بث دعاية كاذبة عن سلعهم . لاتركز على أساس من الصدق أو الأمانة ، وهدفها الكسب والاثراء عن أى طريق . وأخذ الاحتكاريون يتسلطون على وسائل الاتصال بالجماهير ، ويستعينون بأصحاب النفوذ للتأثير فى الراى العام . ومن ذلك استمالة المدرسين بالمناصب والرشوة لبيثوا الدعاية الكاذبة فى عقول الطلبة . ورشوة العمال والموظفين بالصناعات ليبقوا تحت تأثيرهم (١) .

وهكذا كان الاحتكاريون يضللون الجمهور ، ويتسلطون عليه ، مرتكبين جرائمهم باسم الحرية الاقتصادية مرة ، وبحجة المصلحة العامة بزيادة دخل خزانة الحكومة مرة أخرى . ولم يكن غريبا فى ظل هذا النظام أن تباع السلع الفاسدة والبضائع المغشوشة والمنتجات الرديئة الصنع .

على ان الجماهير سرعان ما تبينت الحقائق وتكشفت لها الغش وفساد

---

(١) ابراهيم امام : فن العلاقات العامة والاعلام ، ( القاهرة . مكتبة الانجلوا

الضمان ، فثارت ثورتها على الاحتكاريين ، وبدت قوة الرأى العام واضحة لا يستهان بها . وطالب ممثلو الشعب فى المجالس النيابية - وخاصة فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث تفشت هذه الظاهرة - بحماية الجمهور من غش المنتجين ووضع التشريعات اللازمة للضرب على أيدي الانتهازيين . وبرز رجال العلاقات العامة يؤكدون أهمية تحسين الانتاج ، وضرورة الالتجاء الى الأساليب الشريفة فى المنافسة . مؤكدين أن عصور اهمال الجماهير قد انقضت ، وأن الاعتبارات الانسانية والشعور بالمسئولية الاجتماعية يجب أن تأخذ مكانها بدلا من الدعاية الكاذبة الساخرة من عقول الجماهير . وهكذا أخذ قطاع الأعمال يتوسل بالعلاقات العامة المرتكزة على أسس أخلاقية وأصول علمية وفنية فى مزاولة نشاطه .

#### أهمية العلاقات العامة بالدول النامية :

تبدو أهمية العلاقات العامة بصفة خاصة بالدول النامية بسبب الاعتبارات الآتية :

١ - رغبة الحكومات الوطنية فى الاتصال بالجماهير ، والوقوف على اتجاهاتها وتحويل الاتجاهات السلبية الى ايجابية .

٢ - سعى الحكومات بالدول النامية للاتصال بالجماهير من أجل تغيير عاداتها وأفكارها وسلوكها وتحويلها فى اتجاه التنمية ، والتغلب على مقاومتها للتغيير التى يكون مبعثها عادة مجرد الخوف من التغيير .

٣ - رغبة الحكومات فى الاعلام والتوعية بأهدافها الجديدة بغية تحقيق فهم الجمهور لها وايمانه بها وتعاونها فى تحقيقها . وكذلك من أجل جمع المعلومات عن الاتجاهات العامة بصدد الأهداف والسياسات والمشروعات الجديدة .

٤ - محاولة الحكومات تغيير الأفكار السيئة أو المتحيزة عن العمل الحكومى والتى يمكن أن يكون مبعثها ما يأتى :

( ١ ) الاعتقاد بعدم كفاية الجهاز الحكومى وتخلف وسائله واساليبه .

(ب) عدم كفاية الخدمات الحكومية ونقصها رغم حاجة الجماهير بالدول النامية الى المزيد منها .

(ج) الأفكار الموروثة عن الماضى نتيجة تسلط المستعمرين والأجانب على الأجهزة الحكومية وتحكمهم فى مصالح المواطنين .

(د) سوء معاملة الأهالى على أيدى الموظفين الذين يتعاملون عليهم ويتفطرسون فى معاملتهم .

## الفصل الثاني

# عملية العلاقات العامة

من العسير أن نفهم العلاقات العامة للحكومة خارج اطارها القومى ، أو دون المام بالظروف والعوامل الاقتصادية والحضارية والاجتماعية التى تمارس نشاطها فى ظلها ، أو بعيدا عن الطابع الأساسى للنظام السياسى الذى تعتبر الادارة العامة أداة الرئيسية . فالادارة العامة قبل كل شئ ظاهرة سياسية واجتماعية قائمة على أساس من التناسق الملموس بين المكان والزمان . ولهذا فان دراسة موضوع العلاقات العامة للحكومة يجب أن تكون نقطة البدء فيها تقدير الظروف الخاصة والعوامل البيئية المؤثرة فى هذه العلاقات .

واذا كانت المميزات القومية للشعوب وسيكولوجيتها قد تناولتها كتابات عديدة ، فان مؤلفات نادرة قد أولت مشكلة العلاقات العامة بين الجمهور والحكومة اهتماما خاصا ، وذلك بشرح دور المواطنين تجاه نشاط الجهاز الادارى . ولهذا فاننا نقدم بعض الايضاحات التى نعتقد أن لها أهميتها فى المساهمة فى دراسة العلاقات العامة للحكومة (١) .

---

(١) المعهد الدولى للعلوم الادارية : العلاقات العامة فى مجال الادارة العامة ،

( القاهرة : مجلة العلوم الادارية ، أبريل ١٩٦٦ ) .

## العوامل المؤثرة فى العلاقات العامة

اولا : الطابع القومى :

ان الشعب الذى تغلب عليه الفردية لابد وأن يكون أقل تجاوبا فى الأمور التى تتطلب تعاوننا مع الحكومة ، من غيره الذى يستيقظ لديه الوعى الاجتماعى وروح التضامن . الا أن الفردية مع ذلك تنمى روح الانتقاص للمشروعات الجماعية ، وتؤدى الى تأثير أبلغ على دور الحكوميين تجاه نشاط الادارة .

وتتميز سيكولوجية المواطن المصرى بالمسالة والتواكل وعدم الاهتمام ، والشعور العميق بالاقليمية . ويترتب على هذا أن مطالب الفرد العادى من الحكومة محدودة ، ومرتبطة اشد الارتباط بمصالحه المباشرة ، وتتعلق بطريقة أداء المرافق العامة للخدمات التى تقوم بها وبمستوى أداء هذه الخدمات . وهذا يؤدى بالمواطن الى سلبية عامة ازاء سوء ادارة الأعمال الحيوية . ومن ناحية أخرى فان فردية المواطن تؤدى فى معظم الأوقات الى عدم الاهتمام بالمصلحة العامة .

ويمكن ملاحظة هذه الظاهرة فى الشكاوى والطلبات التى تصل مكاتب الاقتراحات والشكاوى بالوحدات الحكومية . فمعظمها عامر بالطلبات أو الشكوى وخالية من الاقتراحات .

ويميل المواطن عندنا أيضا الى اليباس المعاملات الرسمية الثوب الشخصى أو الفردى المتمثل فى خطاب التوصية أو التقديم من صديق أو قريب . ومع مافى هذا السلوك من آثار سيئة على الادارة ، فانه يجعل الموظفين الذين يتقبلون الرجاء يحسون بالأهمية ويبدون أكثر انسانية ، ذلك أن الرجاء يسهل دائما النواحي الجامدة فى اللوائح .

ومما لاشك فيه أن هذا المسلك الانسانى ، لو انه كان غير مصحوب بمحابة فردية وعدم تكافؤ الفرص ، فانه كان يمكن أن يؤدى الى توازن بين الكفاية الادارية وبين اعتبارات الود أو المجاملة فى العلاقة بين الحاكمين والحكوميين . ولكن ، لسوء الحظ ، تكاد هذه المظاهر الانسانية تصل الى حد

العيوب التي تؤدي الى ضعف الأجهزة الادارية وفساد الادارة العامة ، والى اهمال العمل تحت تأثير الاعتبارات غير الرشيدة .

وكما يكون الشعب تكون ادارته . ففي البلاد التي تشكو من تغاضي مواطنيها عن مجريات الأمور الادارية ، يؤدي العمل الى اتجاه الموظفين نحو اغلاق اذانهم عن سماع آراء الجمهور فيهم . فقد استطاعت البيروقراطية الحكومية ، بانطوائها تحت جناح النظام الاستعماري والنظام الملكي ، وانفصالها عن الجماهير التي تختلف عنها في الأصل والحالة الاجتماعية ، أن تسيير في طريقها رغم شكوى وضجر المواطنين . وهكذا اوجدت الظروف التاريخية والعوامل السياسية جهازا اداريا محركه الأساسي هو سلطة الدولة ، وليست الرغبة في خدمات المواطنين .

وينتج عن ظروف الماضي هذه ، توتر بين الدولة والمواطنين في تسيير الأمور العامة . ففي كل مرة يواجه فيها الفرد نشاطا اداريا ، فانه يميل الى الاعتقاد بن قرارا سوف « يفرض » عليه ضد ارادته . أما بالنسبة الى رجل الادارة فان سلوكه تجاه الأفراد يتأثر في أغلب الأحيان بفهمه الخاطئ لطبيعة عمله ودوره كخادم عام .

### ثانيا : الظروف الاجتماعية والاقتصادية :

ان ظروف التطور الاجتماعي والاقتصادي لها اثرها الواضح في تحديد شكل العلاقات بين الشعب والحكومة . ويبدو الموضوع هنا في صورتين ، قد تظهران للوهلة الأولى متعارضتين . فكلما اتسع دور الادارة ومسئولياتها في المجالين الاقتصادي والاجتماعي كلما زادت الحاجة الى اشراك الأفراد في هذا العمل . الا أن الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي يراد تغييرها بواسطة النشاط الإداري ، تقوم هي في ذاتها ، كعقبات رئيسية في طريق احداث التقارب بين الادارة والأفراد . وهذا هو وجه التعارض .

واذا كان الاجماع قد انعقد على ضرورة العمل المشترك ومساهمة المواطنين في انواع النشاط الإداري من أجل التطوير الاقتصادي والاجتماعي ، الا أن خلافا جوهريا يقوم حول مدى هذه المشاركة من دولة لأخرى . ففي البلاد التي ترتفع بها نسبة الأمية ، وحيث تندر وسائل المواصلات ، يكون

تعاون المواطنين أمرا مطلوبيا وهاما . فاذا ما تركت مهام التطوير الاقتصادي والاجتماعى للدولة وحدها لما أمكن أن يكون القيام بها على وجه فعال .

ان العلاقة بين الشعب والحكومة ، ودور الشعب بصفة خاصة فى نشاط الجهاز الادارى ، يحتاج الى وسائل اتصال فعالة بينهما ، والى استعمال الأفراد لهذه الوسائل فعلا . وعدد كبير من المواطنين عندنا غير ملمين بالقراءة والكتابة ، وهذا يؤثر بالضرورة على اتصالهم بالحكومة ، وعلى اتصالها بهم . ولذلك فان تطبيق وتفسير سياسة معينة يمكن أن يبتعد أحيانا عن النظرية التى استوحى منها .

ومن الملائم أن نشير الى دور الحزب الواحد فى الدولة التى تسير فى طريق التنمية ، والى الآمال المعقودة عليه . والى أهميته فيما يتعلق بدور الأفراد فى تسير التنمية . فالملاحظ أن وجود الحزب الواحد فى الدول التى تسير فى طريق التنمية ، والذى يقوم على أساس منظمة مكونة من جماهير الشعب ، يتيح المناقشة بين الأفراد والادارة ، ويفيد فى خلق علاقات متبادلة أكثر فاعلية ، ويسهل التعرف على مطالب الجماهير واتجاهاتها ازاء نشاط الحكومة . وهكذا فان الحزب الواحد يحقق الاتصال المباشر والمستمر بين الوجهين السياسيين والاداريين من ناحية ، وبين الجماهير من ناحية أخرى . وهذا يسمح بتبادل المعلومات وتعزيز الروابط بين الحكومة والشعب .

### ثالثا : التقاليد :

الناس عادة أكثر ميلا الى الانتقاد منهم الى المدح . والمواطن قلما يتحدث عن العمل الجيد . أو يشكر حينما يطيب له النشاط الذى تؤديه الادارة العامة . بينما يردد الشكوى متى صادفته تجربة لا تروقه مع الحكومة .

والمواطن العادى قلما يتعمق فى العمل الحكومى ويحاول فهم طبيعته واسلوبه ويندر أن يهتم مواطن بمحاولة التعرف على العمليات التى توصل الى أداء الخدمة كاملة اليه . أو الضمانات التى تضعها الادارة والاعتبارات التى تتوخاها لكى تكون الخدمة مناسبة وعادلة .

والحقيقة الثانية، أن الجمهور عندنا يتوقع من الحكومة أكثر مما يجب،

ويحملها أكثر مما يمكن أن تحتل . والملاحظ أن جهاز الحكومة يمثل القيم الحضارية وانماط السلوك السائدة في المجتمع . وبالتالي فإنه يمكنه عادة أن يساير التغييرات الاجتماعية التي تأتي في صورة تطور طبيعي . على أن محك الاختبار الذي يتعرض له أشخاص الجهاز يبدو في السرعة التي يتم بها فهمهم وعملهم وفقا للقيم الجديدة التي تأتي بها الثورات الاجتماعية ، والتي تؤدي غالبا الى تغييرات شاملة ومفاجئة بالكيان الاجتماعي . إذ في مثل هذه الظروف نجد الشعب في لهفة على تحقيق وعود الحكومة له ويتوقع تنفيذها بصبر فارغ ، بينما يجد الجهاز الحكومي من العسير عليه تحقيق أهداف التطورات السياسية والاجتماعية السريعة واستيعاب القيم الجديدة التي تأتي بها ، والتلاؤم معها بالسرعة التي يتوقعها الجمهور في ظروف التغييرات الثورية هذه . ومن هنا نجد أن نفاذ صبر الجمهور ، وفي بعض الأحيان خيبة أمله ، عند قياس ما وعد به وما أمكن تحقيقه في الفترة القصيرة التي مضت من أهم أسباب شكواه من الجهاز الحكومي الأمر الذي يدعو الجمهور عادة الى اساءة الظن بالجهاز الحكومي واتهامه بالقصور والتخلف .

والحقيقة الثالثة في تحديد علاقات الحكومة بالجمهور مؤداها أن الموظف العام انما هو بشر قبل أي شيء آخر . وباعتباره كذلك فهو عينة ممثلة للمجتمع الذي يعيش فيه ، ويعكس ما في هذا المجتمع من قوة أو ضعف ، خير أو شر ، حماس أو تراخ ، دأب أو تواكل ، كفاية أو نقص وهكذا . والعمل الحكومي الذي يتصل مباشرة بمصالح الجمهور يتعلق مصيره عادة بالموظف العادي البسيط الذي يؤدي الخدمة العامة فعلا . وعلى هذا الأساس فطالما أننا لانستطيع أن نتنبأ دائما بسلوك صغار الموظفين - لارتباط هذا السلوك بعوامل حضارية واجتماعية - فإنه لا يمكن أن نضمن خلو الإدارة الحكومية من الاضطراب والاهمال أو سوء الأداء . وبينما لا يغفر الجمهور هذا للحكومة نجده على العكس من ذلك قلما يردد شكواه من الخدمات بالقطاع الخاص ، بالرغم من أن أفراد الجمهور يمرون كثيرا بتجارب غير سارة مع العاملين في هذا القطاع من أصحاب المهن والتجارة .



## عملية العلاقات العامة

ان مدى النجاح الذى يمكن أن تحققه أى هيئة تعمل على اتصال بالجمهور يتوقف كثيرا على مدى فهم الجمهور وإدراكه للأهداف التى تحاول الهيئة تبنيها ، والطرق والوسائل التى تستعملها ، ومستوى الأداء الذى يتصف به عملها . ولذلك فإن أى برامج صالحة للعلاقات العامة يجب أن يهتم بهذه النقاط الثلاثة . إذ من المسلم به أن عملية العلاقات العامة لا يمكن أن تبدأ من فراغ فكل هيئة لها أهدافها ولها خدماتها أو إنتاجها ولها اتصالاتها بال جماهير المتعاملة معها . ومن ثم وجب تخطيط عملية العلاقات العامة على مدى الأهداف والنتائج وال جماهير . ولسنا بحاجة لأن نؤكد أن التخطيط عملية ديناميكية مستمرة . والتخطيط للعلاقات العامة بصفة خاصة يتصف بالحيوية والمرونة، لأن العلاقات بطبيعتها تتصف بالتغير، والرأى العام عادة فى حالة حركية وتفاعل مستمر وكثيرا ما تستجد تطورات غير متوقعة فى نطاق عمل كل هيئة .

وبالرغم من صعوبة التعميم نظرا للمواقف المختلفة المتعلقة بكل هيئة، ونظرا للصعوبات المرتبطة بتحديد عملية العلاقات العامة بصورة معينة فى جميع الظروف ، فإنه توجد خمس مراحل أساسية يمكن على أساسها تخطيط عملية العلاقات العامة (١) .

المرحلة الأولى : - تحديد الهدف . وفنعنى هنا وضع أهداف معينة لخطة العلاقات العامة تحاول الوصول إليها .

المرحلة الثانية : - جمع البيانات . أى جمع المعلومات والاحصاءات والبيانات الكافية عن المشاكل المتصلة بالعلاقات العامة واتجاهات الجماهير والأبعاد الحقيقية لهذه المشاكل .

المرحلة الثالثة : - التخطيط . لتحقيق أهداف العلاقات العامة لا بد من

---

(١) حسين محمد على ، « عملية العلاقات العامة » ، لجنة بحث العلاقات العامة فى الجهاز الحكومى ، ( القاهرة ، معهد الإدارة العامة ، ١٩٦٣ ) .

وضع الخطة المناسبة ، والخطة بدورها يجب أن تحتوى البرامج المختلفة التى تساهم مجتمعة فى بلوغ هذه الأهداف .

المرحلة الرابعة : - الاتصالات . ويقصد بها الاخبار ونقل وتبادل المعلومات من وإلى الجماهير المعينة .

المرحلة الخامسة : - التقييم . أى عملية تقدير الموقف ، والحكم على مدى فاعلية وكفاية العملية .

#### أولا : تحديد الهدف :

يتوقف تحديد أهداف العلاقات العامة على طبيعة نشاط كل هيئة . على أنه يوجد اختلاف أساسى بين أهداف العلاقات العامة فى الحكومة . وبينها فى قطاع الأعمال أو القطاع الخاص . ذلك أن أهداف العمل الحكومى تختلف عن أهداف النشاط فى قطاع الأعمال . فبينما تسعى الحكومة الى توفير الخدمات الضرورية لتحقيق الرفاهية والعدالة الاجتماعية لشعبها ، نجد أن نشاط قطاع الأعمال موجه نحو تحقيق الربح . ومن هنا يمكن القول بأن أهداف العلاقات العامة للحكومة تأخذ فى اعتبارها هذه الفكرة الأساسية ، أى أنها ترتبط الى حد كبير بالأهداف العامة للدولة . وبالتالي فهى تسعى الى تبصير المواطنين بهذه الأهداف العامة ، وإلى تحقيق تجاوبهم وثقتهم وتعاونهم مع أجهزة الحكومة المختلفة ، وإلى تنمية الشعور بالمسئولية القومية والاجتماعية لديهم ، وإلى تحقيق الديمقراطية فى الدولة عن طريق اخبار الجماهير بما تفعله الحكومة ، ولماذا تفعله ، وكيف تفعله ، وبالتالي توفير رقابة شعبية على العملية الحكومية .

بينما تسعى العلاقات العامة فى قطاع الأعمال بشتى الطرق الى بناء ثقة الجمهور فى الانتاج وبالتالي تحقيق أكبر ربح ممكن .

تحقيق الهدف خطوة أساسية بالنسبة لعملية العلاقات العامة حيث ترتبط به الخطط والبرامج مما يجعل حملة العلاقات العامة ذات غاية وقصد محدد . ومن الضروري أن يكون الهدف واضحا ومشروعا ومتمشيا مع القيم والأحوال الاجتماعية السائدة ، وأن يتوسط الهدف المصالح المختلفة للجماهير المتعارضة المصالح فى الهيئة الواحدة .

## ثانيا : جمع المعلومات :

أن التعرف على ميول الجمهور والوقوف على اتجاهاته المختلفة تجاه الهيئة خطوة أساسية فى مرحلة جمع البيانات . فطالما أن عملية العلاقات العامة تهدف الى التأثير فى الاتجاهات والميول وجعلها فى صالح الهيئة ، فإن هذا لايمكن أن يتم على أساس من الواقع الا عن طريق البيانات وقياس اتجاهات الرأى العام . ولذلك نجد أن جزءا كبيرا من نشاط العلاقات العامة ينصرف الى محاولة جمع الحقائق والاستفادة منها فى وضع خطة عملية واقعية لحملة العلاقات العامة .

ولا شك أن محاولات جمع الحقائق والبيانات والاحصاءات ليست بالمهمة السهلة فى جميع الظروف . ففى بعض المجتمعات توجد نزعة عامة الى التردد فى اعطاء البيانات لطالبيها ، أو الى اعطاء بيانات غير صحيحة فى بعض الأحيان ، وذلك بفعل العوامل السياسية والاجتماعية والحضارية التى أثرت فى اتجاهات الأفراد بالنسبة لاعطاء البيانات .

على أن أبحاث جمع الحقائق صادفت ازدهارا كبيرا فى بعض المجتمعات الأخرى - كما فى الولايات المتحدة الأمريكية - حيث تخصصت بعض المؤسسات فى عملية جمع البيانات والاحصاءات المختلفة وترتيبها وتبويبها وتقديمها للجهات الراغبة فى الاستفادة منها نظير أجر معين .

ومن الوسائل المفيدة التى يمكن أن نلجأ اليها فى جمع الحقائق الاستفتاء بأنواعه ، وتحليل ما تنشره وسائل الاعلام والدعاية ، وجمع الشائعات وتحليلها والوقوف على مصادرها ، ودراسة البريد اليومى ، والوقوف على آراء عينة من الجمهور تمثل قطاعاته المختلفة . وجمع الحقائق - مثل التخطيط - عملية مستمرة ، فالرأى العام دائم التغير ، ولكى

تكون معلوماتنا صائبة باستمرار يجب أن نحفظ دائما باصبعنا على نبض الرأى العام .

## ثالثا : التخطيط :

خطة العلاقات العامة الناجحة تأخذ فى اعتبارها ربط السياسة التى

تنتهجها الهيئة بالمصالح الحيوية لجمهورها ، مع ايجاد الوسائل والطرق التى يمكن عن طريقها اخبار الجمهور بهذه السياسة وشرح أهدافها له . وبالتالى فان خطة العلاقات العامة لاتعنى الاعلان ولا الدعاية ، ولا الترويج ، ولكن هذه الأمور جميعها اذا أحسن استخدامها بالقدر الضرورى وفى ظل الظروف المواتية يمكن أن تكون حلقات ضرورية فى اخراج حملة علاقات عامة ناجحة .

وخطة العلاقات العامة محددة ومرتبطة بالأهداف الموضوعية . ومن ثم فانها يجب الا تهدف الى التنبؤ بالمستقبل وانما الى تشكيله بالصورة التى تخدم أغراض الهيئة ، ومن الصعوبة بمكان وضع خطة للعلاقات العامة بدون اطار يحددها ، أو بدون أهداف تترسمها . اذ كيف يمكن اعداد وتوجيه برامج علاقات عامة دون قصد أو غاية محددة . ويمكن عن طريق الاجابة على الأسئلة التالية وضع الخطوط العريضة للخطة (١) .

١ - هل يراد من العلاقات العامة خلق جو أفضل لعمل الهيئة ؟

٢ - هل الغرض من العلاقات العامة تغيير اتجاهات الجماهير قبل الهيئة ؟

٣ - هل الغرض من العلاقات العامة اخبار الجماهير بنشاط الهيئة ؟

٤ - هل يراد من العلاقات العامة تعليم الجماهير عن أهداف الهيئة ؟

٥ - هل يراد من العلاقات العامة كسب ثقة وتعاون الجماهير مع الهيئة ؟

٦ - هل الغرض من العلاقات العامة تصحيح الأفكار الخاطئة وسوء الفهم ؟

٧ - هل يراد من العلاقات العامة أن توفر بعض الخدمات الاجتماعية والترفيهية ؟

ولا شك أن تحليلنا للموقف يتطلب دراسة عميقة للجماعات المختلفة التى تدخل فى نطاق نشاط العلاقات العامة والمشاكل المرتبطة بها . ولذلك فإن التخطيط الذى يوضع قد يكون طويل المدى أو متوسط أو قصير بحسب الظروف والنتائج التى نحصل عليها والامكانيات المتاحة لنا .

ويتفرع من خطة العلاقات العامة برامج مختلفة . وهنا تدخل اعتبارات ثلاثة هامة وهى : الأولويات ، والميزانية ، والوقت المناسب . فبالنسبة للأولويات تعطى الأفضلية للبرامج التى تحقق أهدافا سريعة ذات مكاسب واضحة ، والبرامج التى ترتبط بها ظروف ملحة أو اضطرارية . أما الاعتمادات المالية فهى تقدر فى ضوء الأهداف التى تحاول العلاقات العامة تحقيقها وحجم النشاط المزمع القيام به . واختيار الوقت المناسب عنصر فعال لنجاح برامج العلاقات العامة فيجب أن يرتبط كل برنامج ببرنامج زمنى لتنفيذه ليتمكن مراقبة تقدم البرامج نحو الأهداف المرسومة ، وليتمكن متابعة وتقييم التنفيذ . ومن الضرورى انتهاز المناسبات مثل فصول السنة، والأعياد، والاحتفالات القومية ، والمناسبات الخاصة لتحقيق أكبر نجاح للبرامج التى تنفذ خلالها .

#### رابعاً : الاتصالات :

المقصود بالاتصالات هنا نقل المعلومات والأنباء والرسائل شفوية أو كتابية يقصد التأثير فى السلوك البشرى وتحويره . والاتصالات بهذا المفهوم عملية اجتماعية ونفسانية وحضارية على أساس أن الأفراد والجماعات لديهم احساس وفهم مشترك لطبيعة الأشياء ومعانى الكلمات . وهى عملية ذات اتجاهين ، أحدهما ، من الهيئة الى الجماهير ، والآخر من الجماهير الى الهيئة .

وينظر الى الاتصالات على أنها أساس العلاقات العامة . وهى عملية صعبة عميقة لأنها ليست آلية . وانما تشمل جميع الانفعالات النفسية المتصلة بالدوافع ، والانتباه ، والاستقبال ، والتفاعل . ومن ثم يوجد تخلف ظاهر فى عملية الاتصالات فى كثير من المجتمعات لاتصالها بالسلوك البشرى ، ولأن اللغة التى هى وسيلة الاتصالات الأولى قد تختلف معانيها بالنسبة لفهم وتجاوب الآخرين .

وتعتمد عملية الاتصالات فى العصر الحديث على وسائل الاتصال الجماهيرى المختلفة ، وأهمها وسائل الاعلام المتاحه فى كل مجتمع مثل الصحافة ، والراديو ، والتليفزيون ، والسينما ، والمعارض ، والنشر ، والتصوير ، والمؤتمرات وما إليها . ويتوقف استخدام كل وسيلة من هذه الوسائل على نوع الجمهور الذى نحاول الاتصال به ، ودرجة ثقافته ، ومدى استخدامه للوسيلة التى نستعملها ، وامكان توفر هذه الوسيلة لديه . ولذلك نجد أن وسائل الاعلام لاتكون جميعها مؤثرة بنفس الدرجة فى جميع الظروف . فالنشر مثلا محدود الفائدة فى المناطق الريفية حيث ترتفع نسبة الأمية ، بينما تكون السينما المتنقلة وسيلة فعالة للاتصال بالأهالى فى هذه الجهات . وقد تكون برامج التليفزيون الموجهة الى العمال والفلاحين غير مجدية تماما لعدم اقتناء غالبيتهم لهذه الأجهزة وعدم دخولها المناطق الريفية ، بينما تحقق الاستعانة بالراديو فائدة أكيدة باعتباره أكثر انتشارا بين هذه الأوساط .

وقد أدى النمو المضطرد والتقدم السريع فى فن الاتصالات الجماهيرية الى انشاء ادارة للعلاقات العامة بكل هيئة ، والى الاستعانة بالخبراء والموظفين المتخصصين فى العلاقات العامة ليعدوا البرامج على أسس علمية مدروسة . وقد ترتب على هذا الاتجاه بعض الآثار السيئة . اذ اعتقد فريق من المديرين والرؤساء عن خطأ - أنه متى توفرت لديهم ادارات للعلاقات العامة يعمل بها موظفون متخصصون يهتمون بمشاكل الجماهير فان مسئولية المديرين عن العلاقات العامة قد انتفت و ليس لهم أن يشغلوا أنفسهم بها .

ولا شك أن هذا الاتجاه خاطئ ، بل أنه يخلق مشاكل متعددة . فالمدير أو الرئيس فى عمله يمثل بشخصه الهيئة أو الادارة فى نظر الجمهور ، وأفعاله وتصرفاته تعبر عن الجهة التى يرأسها ، ولا يمكن بحال أن يخرج نفسه من دائرة الاتصال والاهتمام بمصالح الجمهور .

وبالمثل فان جميع العاملين فى هيئة ما ، الذين تتطلب أعمالهم الاتصال بالجمهور ، مسئولون عن خلق وإيجاد جو ملائم للهيئة التى ينتمون إليها . وتوفير شعور طيب وفكرة حسنة عنها . وبذلك تصبح مهمة موظفى العلاقات العامة المتخصصين مساعدة المديرين والرؤساء فى الوقوف على مشاكل

العلاقات العامة وإيجاد الحلول السليمة لها . فالمتخصصون وحدهم لا يمكنهم تحمل عبء العلاقات العامة حتى ولو كان لديهم العدد الكافي من الموظفين العاملين معهم . ان مهمة إقامة علاقات عامة طيبة أساسها العمل الممتاز مسئولية مشتركة بين جميع العاملين في جميع المستويات ، فالعلاقات العامة لا يمكن بحال من الأحوال أن تكون بديلا لحسن الأداء أو كفاية الانتاج .

#### خامسا : التقييم :

ان تقييم برامج العلاقات العامة يأخذ أساسا في اعتباره مدى تحقيق هذه البرامج لأهداف العلاقات العامة . وهذا يستدعى بطبيعة الحال معرفة مدى فاعلية البرامج ، ومدى كفايتها . ومعيار الفاعلية يأخذ في اعتباره مجرد تحقيق البرامج للأهداف . ان يكفي أن تصل برامج العلاقات العامة الى الأهداف المحددة لها لنحكم عليها بالفاعلية . أما معيار الكفاية فهو أكثر دقة وموضوعية لأنه لا ينظر فقط الى تحقيق الأهداف ، ولكن يدخل في حسابه أيضا عوامل الاتقان والاقتصاد والجهد المبذول والسرعة التي روعيت في تنفيذ البرامج .

وتقييم برامج العلاقات العامة مهمة شاقة ، ان لا يمكن قياس النتائج بمقاييس دقيقة . ولذلك فان مدير العلاقات العامة قد يجد صعوبة كبيرة في اقناع رؤسائه بجدوى البرامج . وبالتالي في الحصول على الاعتمادات المالية اللازمة للانفاق عليها . ومن الصعاب التي تربط بالتقييم ان خطة العلاقات العامة البعيدة أو المتوسطة المدى لا تظهر نتائجها مباشرة ، وانما تستغرق فترة من الزمن قبل أن ترى آثارها واضحة .

ويقوم تقييم النتائج في أغلب الأحيان على أساس ما بذل من مجهود مادي وما يرتبط بهذا المجهود من نتائج ، وتقارن هذه التقديرات بما تكلفته البرامج من أموال . وقد يكون من المفيد عند تقييم برامج العلاقات العامة أن نحاول الاجابة على الأسئلة الآتية :

١ - هل لدينا أهداف واضحة للعلاقات العامة ؟

٢ - هل التنظيم الحالي لإدارة العلاقات العامة يساعد على تحقيق

الأهداف بكفاية ؟

٣ - ما هو القدر الذى أمكن تحقيقه من هذه الأهداف ؟

٤ - هل يتناسب المجهود الذى بذل ، والأموال التى أنفقت مع ما أمكن تحقيقه ؟

## العلاقات العامة والموظفين

العلاقات العامة الطيبة تبدأ فى الداخل . أى أنها تبدأ أساساً من الطريقة التى تدير بها أى هيئة الموظفين والعاملين بها ، والخطط والبرامج التى تقابل بها احتياجاتهم وتوقعاتهم .

وقد برز فى السنوات الأخيرة الاهتمام بالقيادة الديمقراطية . وأصبح واضحاً أن فرض السلطة المعتمدة على التدرج الوظيفى والطرق القانونية والنظامية وحدها ليس بقادر على أن يستحث همة وتفانى وبذل الموظفين فى عملهم بحيث نحصل على المزايا الكاملة لقدرات جميع القائمين فى العمل .

ولذلك فإن الهيئات والوزارات التى يحظى العاملون فيها بقدر مناسب من الرعاية والتقدير ، وتلقى مشاكلهم العناية والدراسة ، والتى تعمل على توفير خدمات اجتماعية وترفيهية للموظفين ، هى الهيئات التى تطمع فى أن تعيش فى وئام بينها وبين نفسها ، وتحصل على قصارى عطاء موظفيها وولائهم .

ان فاقد الشيء لايعطيه . وليس فى وسع أى هيئة أو ادارة لاترعى العاملين فيها ، ولا تريحهم ، ولا تقف على مطالبهم ورغباتهم ، ولاتقيم وزناً لحاجاتهم النفسية والاجتماعية ، ولاتتيح لهم حق المشاركة فى حل المشاكل، وحق تفهم أهداف العمل وأهداف الأوامر والتعليمات ، وحق الاطمئنان الى ضمانات - لامالية فحسب - وانما انسانية وأخلاقية تتيح الشعور بالرضا والاطمئنان ، والنمو واكتساب التجارب والخبرات والاحساس بالأهمية . . . نقول ليس فى وسع أى هيئة أو ادارة يكون هذا حالها أن تجد فى نفوس العاملين بها من حسن استعداد ودمائة خلق وسعة صدر ما يمكن أن يعكسوه على الجمهور المتعامل معهم . وبالتالي ليس لها أن تتوقع قيام علاقات طيبة مع جمهورها مهما أنفقت ودعت وأعلنت ، ومهما تقلدت مختلف الشعارات .



ذلك لأن تكوين رأى عام فعال وكسب محبته وتأييده انما هو وظيفة جميع الموظفين والعاملين فى كافة المستويات وفى كل الأوقات، وهؤلاء جميعا يجب ان توفر لهم أولا الفرص والعوامل التى تمكنهم من أن يكونوا رسل علاقات عامة طيبة مثمرة .

### تبعية ادارة العلاقات العامة

لا يوجد نمط ثابت لتنظيم ادارة العلاقات العامة . فالبناء التنظيمى لادارة العلاقات العامة قد يختلف من جهة الى أخرى . والوحدات التنظيمية التى تدخل فى بناء ادارة علاقات عامة بالقوات المسلحة قد تختلف عنها فى وزارة الزراعة ، والوحدات الداخلة فى بناء ادارة العلاقات العامة بصناعة السجاير قد تختلف عنها بصناعة الصلب وهكذا . والاختلاف فى كل من هذه الحالات قد يكون ضرورة يستدعيها اختلاف الأهداف واختلاف الخطط واختلاف البرامج والجماهيم التى تتعامل معها الادارة .

على أنه توجد - فى رأينا - حقيقة هامة بالنسبة لتبعية ادارة العلاقات العامة فى أى منظمة ومكانها فى البناء التنظيمى . ان عمل العلاقات العامة يتصل اتصالا مباشرا بالأهداف والسياسة العامة التى تنتهجها الادارة . وبالتالي نجد أن من صميم مسئوليات ادارة العلاقات العامة قياس اتجاهات الرأى العام والتعرف على الميول والأفكار السائدة لديه عن المنظمة ، ومن ثم العمل على توجيه سياسة العمل وفقا للاتجاهات العامة لتتأكد المبادئ الديمقراطية .

ومن ثم يصبح من الضرورى أن يكون مكان ادارة العلاقات العامة من البناء التنظيمى لأى هيئة فى الوضع الذى يهيئ لها أكبر قسط من الكفاية كجهاز يساعد على توجيه السياسة العامة فى العمل ، وهذا يتحقق بصورة فعالة متى كانت ادارة العلاقات العامة تتبع مباشرة ، وتعمل على اتصال وثيق بالرئيس الأعلى للهيئة (١) .

(١) انظر ايضا .



## الباب الخامس

# إدارة الأفراد

- الفصل الأول : ماهية إدارة الأفراد
- الفصل الثاني : التدريب
- الفصل الثالث : الترقية
- الفصل الرابع : العلاقات الإنسانية
- الفصل الخامس : المخاوف

## مقدمة

★ تتوقف مناقشة الإدارة العامة على المدخل أو البعد الذى نواجهها منه . وفى هذا الباب فركز على الإدارة كمهنة • والإدارة كمهنة أصبحت اليوم من أكثر آفاق الإدارة جاذبية وحيوية ، ذلك أنها تتضمن عددا من الجوانب والموضوعات والمشكلات التى يطلق عليها فى مجموعها إدارة الأفراد أو شئون العاملين •

★ وهذا الفرع من فروع الإدارة يركز على العنصر البشرى ، الثمن عناصر الإدارة وأكثرها تعقيدا • ويوما بعد يوم يزداد دور الأفراد فى كفاية المنظمات وضوحا • مثلما تزداد أعداد العاملين بهذه المنظمات ، وتزداد موضوعاتهم ومشكلاتهم عمقا وتشعبا • وتبدو الحاجة للوصول الى حلول علمية وعملية توفر مناخا موائما لعمل ورضاء البشر •

★ وتستأثر الدراسات السلوكية فى الإدارة الآن بقدر واضح من الاهتمام ، فى محاولة لحل المعادلة الإدارية الصعبة التى يمثل طرفيها كل من الفرد والمنظمة ، وسعيا وراء الوصول الى طرق واساليب تحقق نوع التوازن المرغوب بين توفير العدالة وتكافؤ الفرص ، مع الاعتراف بالفروق الفردية لدى الأشخاص •

★ ونعالج فى هذا الباب موضوع « إدارة الأفراد » ، ونقدمه فى خمسة فصول : الفصل الأول يعرض تقديميا عاما للموضوع ، وتخبرنا ان نعرض فى الفصول الأربعة المتلاحقة أهم موضوعات إدارة الأفراد من وجهة نظرنا حيوية وجدلا ، تاركين الموضوعات التقليدية للمؤلفات المتخصصة فى هذا المجال •

## الفصل الأول

# ماهية إدارة الأفراد

نحن الآن عند مشارف مهنة جديدة تحمل في ثناياها آمالا عريضة مثلما تحمل تحديا كبيرا . فلا يوجد تحدى أكبر من ذلك الذى يحمل فى طياته الفرصة لاستخراج أفضل ما فى الأفراد العاملين من طاقات ، بالدرجة التى تتيح لهم فرص الاستمتاع بما يعملون ، وبالتالي يبنلون اعظم البذل من أجل تحقيق أهداف العمل . وهذا النوع من النشاط هو ما يمكن أن نطلق عليه « إدارة الأفراد » كوظيفة مستقلة من وظائف الإدارة . والحكمة من استقلال إدارة الأفراد أنها تختص بالعنصر البشرى على وجه التحديد . وهذا يجعلها أيضا أهم جوانب الإدارة لأنها تختص بالحصول على تعاون الأفراد ، أو الوصول الى الأهداف والنتائج من خلال جهود الآخرين .

والواقع أن ما نعينه بإدارة الأفراد يمكن أن نستشفه من التعريف التالي:

« إن إدارة الأفراد هي مجموعة القواعد والأساليب الخاصة بتنظيم ومعاملة العاملين ، بحيث يمكن الحصول على أقصى إمكانيات كل فرد وطاقاته وقدراته بما يحقق كفاءة الأداء للفرد والجماعة ، وبالتالي يقدمون لعملهم أفضل المزايا وأعظم النتائج » (١) .

وهذا التعريف يحتوى فى مضمونه الحقائق الآتية عن إدارة الأفراد :

١ - إن إدارة الأفراد مؤسسة على عدد من المبادئ والقواعد والأساليب الخاصة بالتعامل مع العاملين ، وهى بذلك تتضمن المهارة جنباً إلى جنب مع الأسس والقواعد العلمية .

٢ - إن إدارة الأفراد الحسنة تساعد العاملين على استخدام قدراتهم بأقصى طاقة ممكنة ، ليس فقط للحصول على الرضاء الشخصى أو الفردى ، وإنما أيضاً للحصول على رضاء الجماعة عما تعمل .

٣ - إن الأفراد إذا عوملوا كبشر أو كأعضاء فى جماعة ، فإنهم سوف يتجاوبون ، ويعطوا عملهم أفضل ما فيهم . وهذه نظرة ديمقراطية إلى الأفراد .

وإذا كانت الإدارة هى الوصول إلى الأهداف والنتائج من خلال عمل الآخرين ، فإن إدارة الأفراد تصبح إحدى مسئوليات الإدارة الهامة . وهى بذلك تتغلغل فى كل مستويات التنظيم طالما أن المدير لا يمكنه أن يكون فعالاً فى إدارته إلا من خلال الوكيل ، وهذا لا يمكنه أن يكون فعالاً إلا من خلال الرؤساء ، وهؤلاء أيضاً يعتمدون على المشرفين ... وهكذا .

وكذلك نجد أن إدارة الأفراد تتغلغل فى كل أنواع النشاط أو الوظائف التى تؤدىها الإدارات الأخرى بالوحدة . وكل فرد من أفراد الإدارة العليا والوسطى والمستويات الإشرافية مطالب بأن يمارس بطريقة أو أخرى مهام شئون الأفراد ، التى يجب أن توكل دائماً إلى الأشخاص المتميزين القادرين

1. T.G. Spates : An Objective Scrutiny of Personnel Administration, (New York : Personnel Series No. 75, American Management Association), p. 9.

على ممارستها بكفاءة . وهذا لايعنى بحال ان اى منظمة حديثة يمكنها ان تعمل فى غنى عن مدير متفرغ لشئون الأفراد يصرف الجانب الهام من سياسات الأفراد ، ويعاون الادارة فى وضع هذه السياسات .

وعلى هذا الاساس ، فانه اذا كانت ادارة الأفراد احدى المسئوليات التى يتحملها المديرون التنفيذيون كل فى نطاق نشاط وحدته ، فان القسم الخاص بشئون الأفراد يختص بمساعدة هؤلاء المديرين عند كل مستوى، وفى كل تخصص على تحمل هذه المسئوليات .

وتشمل ادارة الأفراد كافة القواعد والاجراءات المتعلقة باجتذاب واختبار العاملين ، وتعيينهم ، وتدريبهم ، وتنميتهم ، وتنقلاتهم ، وتقارير الكفاية . وعلاقات العمل ، وكل ما يتصل بعاملة الموظفين منذ بدء تعيينهم الى انتهاء الخدمة والتقاعد .

### تطور الادارة كمهنة

ان الاهتمام باختيار القائمين على تنفيذ السياسة العامة وان كان قد اخذ دفعته خلال السنوات الأخيرة فجاءت أجهزة الخدمة المدنية كتعبير عن هذا الاهتمام ، الا انه موضوع شغل المفكرين والسياسة منذ قرون بعيدة ، فقد قامت منذ القدم محاولات عديدة تهدف الى ضمان عدالة هذا الاختيار تارة ، أو تسعى الى ضمان كفايته تارة أخرى . وارتبطت هذه المحاولات دائما بالفلسفة التى سادت كل عصر ، والمناخ الاجتماعى الذى عاشه .

ففى اليونان قديما - مثلا - اتبع أهل أثينا نظاما خاصا ظنوا أنه يكفل لهم العدالة ويتلائم مع منهجهم فى الديمقراطية . فما دام قوام الديمقراطية بالنسبة لهم هو أن يحكم الشعب نفسه بنفسه ، فلا بد أن يشترك الشعب فى ذلك الحكم بنفسه لذلك كانت أغلب الوظائف توزع عن طريق القرعة التى تجرى دوريا فى مجلس الأثينيين .

وكما أن فكرة الاختيار بالاقتراع هذه مازال لها بعض التطبيقات فى حياتنا المعاصرة ، فان فكرة الاختيار عن طريق الاختبار التى تعتبر من مستحدثات العصور الحديثة ، وجدت تطبيقاتها فى بعض المجتمعات القديمة .

فمنذ القدم تبين لحكام الصين العلاقة الوثيقة بين الاستقرار السياسى والتقدم الاجتماعى من ناحية ، وبين قدرة الموظف العام على أداء واجبه من ناحية أخرى . لذلك نجد أن « هان » امبراطور الصين العظيم ومؤسس أسرة هان ، بدأ الاهتمام بمسألة اختيار الموظفين بعد سنوات ستة من اعادة الأمن والنظام الى بلاده . فأصدر فى سنة ١٩٦ قبل الميلاد ، أمرا يحتم على حكام الولايات اختيار الموظفين العموميين على أساس اختبار كفايتهم . وارسالهم الى العاصمة حتى تتأكد الأجهزة المختصة فى الحكومة المركزية من صلاحيتهم ، ومن ثم تعتمد تعيينهم أو تقرر رفضهم . ومنذ ذلك التاريخ ظهرت فى الصين فكرة الاختيار عن طريق الاختبار ، تلك الفكرة التى بدأها هان ، ثم أعطاها سلفه « هان ووتى » دفعتها القوية التى قدر لها البقاء فى صورة أو أخرى الى سنة ١٩١١ ميلادية .

وبين التاريخ أن الحاجة الى رفع كفاية العاملين بالجهاز الادارى قد ظهرت لعديد من الحكام ، حتى فى الأحوال التى لم يلجأوا فيها الى فتح باب الوظيفة العامة لأى كفاء من المواطنين . وفى الحالات التى اقتضت فيها الوظيفة العامة على طبقة النبلاء ، ظهرت محاولات عدة لرفع كفاية هؤلاء وزيادة مسئوليات الأكفاء منهم . ومن هؤلاء السلطان مراد الثانى فى الدولة العثمانية الذى حكم من ١٤٢١ الى ١٤٥١ م ، وبطرس الأكبر الذى أنشأ فى ١٩١٧ - ١٩١٨ عدة مدارس للإدارة يتلقى فيها نبلاء موسكو الدراسة على أيدي أسرى الحرب من السويديين ، الذين كانوا يلقون محاضراتهم فى الإدارة وأيديهم مكبلة بالأغلال . كما كان يرسل الممتازين من العاملين فى خدمته بروسيا للتدريب على الأساليب « الغربية » فى الإدارة .

وقد لجأ أوغسطس قيصر الى بعض ما لجأ اليه بطرس الأكبر ، ولكن بنفس الدافع . أى ليس بغرض الاستفادة من النظم « الغربية » ، ولكن خروجا من المأزق الذى وجد نفسه فيه عندما ورث نظاما مثقلا بالنبلاء غير المؤهلين ، وخشى أن هو تخلص منهم أن يعمدوا الى قتله مثل ما قتل فئة المغضوب عليهم سلفه « يوليوس قيصر » . ولذلك لجأ أوغسطس الى تدريب هؤلاء العاملين لرفع مستوى أجهزته الادارية ، مع اتقاء شرور غضبهم فى نفس الوقت ان هو تخلص منهم .

ومع بداية العصور الوسطى - حيث تقبع النواة الحقيقية لظهور



الادارة بصورتها الحالية - زادت حاجة المتوك والأمرء والحكام الى جهاز ادارى متعدد الاختصاصات واسع السلطات . وكان من الطبيعى أن يلجأ هؤلاء أول الأمر الى الاستعانة بمن حولهم من الأقارب والمحاسيب والأنصار السياسيين ( وهو النظام الذى عرف فيما بعد باسم الادارة بالأقارب والمحاسيب أو نظام المفاسد ، وسبق الإشارة اليه ) (١) .

ثم تضافرت عوامل عدة وضغوط متفاوتة الأثر ، على انظهار فساد هذا النظام وحتمية تغيير هذه الأسس فى الاختيار . من هذه العوامل الثورات الفكرية ، والفلسفة السياسية التى أثارتها كتابات المفكرين والفلاسفة أمثال روسو فى فرنسا وبنيتام فى انجلترا ، والتى نقلت مصدر السلطة من الحكام الى الشعوب وأوضحت أن الشعوب بنفسها مصدر القوة ومنبع السلطة ، ولها ، بل وعليها ، أن تشترك فى تنفيذ السياسات العامة التى هى نابعة منها أساسا .

ومن هذه العوامل أيضا التغييرات الهائلة التى أحدثها انتشار التعليم الذى جعل عامة الشعب - وقد اتسع وعيهم وأدراخهم - يطالبون بالاشتراك فى الحكم . كما أن انتشار التعليم من وجهة أخرى جعلهم أكثر قدرة على ممارسة هذا الاشتراك مما جعل لهم من رغبتهم حقا . وأدت مطالبات الطبقات المحرومة بنصيبها فى العمل الحكومى الى التحول الذى يسمى اليوم « ديموقراطية الوظيفة الحكومية » .

ومنها الضغوط الهائلة التى خلفتها الثورة الصناعية ، وأدت بها حركة التصنيع على أصحاب الأعمال الذين طالبوا الحكومات بالارتقاء بمستوى الأداء الحكومى ليس حبا خالصا فى المنفعة العامة ، ولكن لوجود علاقة قوية وطيدة مستمرة بين مستوى العااملين بالحكومة ومستوى كفاءة الخدمات التى تؤديها ، مما يؤثر تأثيرا مباشرا على الانتاج وبالتالي على تحقيق أرباحهم . فالارتباط الوثيق بين مستوى كفاءة خدمات التعليم والاسكان والرعاية الصحية والصرق والمواصلات والرخص والضرائب والانارة والمياه ،

---

(١) انظر : الباب الأول ، الفصل الخامس : « نظام الصلاحية فى الخدمة

وعديد من الأنشطة التى تمارسها أو تنظمها الأجهزة الادارية الحكومية المختلفة ، وبين قدرة المشروعات المختلفة على الظهور والعمل والنمو وتحقيق الارباح ارتباط لايمكن التقليل من شأنه .

ومنها أيضا اتساع نطاق العمل الحكومى ودخول الدولة للتحرك فى مجالات فنية تحتاج لذوى الكفاية والتخصص . فلم يعد من الممكن عملا الاعتماد على الاعتبارات الشخصية كأساس للالتحاق بمثل هذه الأعمال .

وقد كانت نقطة البداية فى ظهور ادارة الافراد وتنظيم شئونهم ، وفى انشاء أجهزة الخدمة المدنية ، هو تبنى نظام الصلاحية فى الاختيار . والواقع أن نظام الصلاحية وإن كان قد بدأ ليعنى مفهوما ضيقا محددًا ، هو جعل دخول الاختبار ، أساس الاختيار ، أو جعل الصلاحية أساس الالتحاق بالعمل الحكومى ، إلا أن مفهومه أخذ يتطور ويتسع ليشمل أكثر من عنصر، كما أخذ يتبلور الى أن أصبح له اليوم مقومات أساسية ثلاث ، لا بد فى تقديرنا من توافرها حتى يمكن القول بأن نظام الصلاحية بمعناه المتكامل مطبق فعلا .

### نظام الصلاحية .. ومفهوم جديد :

نشأت فكرة الاختيار على أساس الصلاحية لجعل « الكفاءة » أساس الالتحاق بأجهزة تنفيذ السياسة العامة . ولكن التطورات الاجتماعية والسياسية التى مر بها القرن التاسع عشر أثبتت إلا أن تترك طابعها الديموقراطى ، على مجال الخدمة المدنية ، فبرز فى نظام الصلاحية ركن آخر جعل يتأكد تمشيا مع المتغيرات القانونية التى صاحبت عصر الفكر وعصر العلم . ذلك الركن هو ما أصبح يطلق عليه اليوم « ديموقراطية الوظيفة الحكومية » . أى جعلها فعلا حقا متاحا لكل مواطن توافرت فيه شروط الالتحاق بالعمل ، بغض النظر عن اعتبارات الجنس والأصل والطبقة والمنزلة الاجتماعية والقدرة المالية .. الخ .

ذلك أنه لم يكن من المعقول أن نحتم أن يكون التعيين فعلا من بين الأوائل الذين يجتازون امتحانا معينًا ، ثم نقصر حق دخول هذا الامتحان على فئة معينة من أبناء النبلاء أو الاقطاعيين أو القادرين ماديا ، وهو ما جرى العمل عليه خلال بداية ظهور فكرة نظام الصلاحية بالنسبة لدخول مدرسة

مالبورى مثلا فى المملكة المتحدة . بل ان هذا كان أحد الاعتراضات الأساسية التى كانت توجه الى مدرسة الادارة القومية فى فرنسا الى عهد قريب ، مما حدا القائمين على هذه المدرسة الى الاتجاه لاستقدام الدارسين من الأقاليم والمحليات بعد ما كان أغلبهم يمثلون أهل باريس .

بعد ذلك تحرك نظام الصلاحية خطوة أخرى كانت بداية وثبات طويلة جعلت هذا الركن الثالث لنظام الصلاحية حجر الزاوية له . ذلك أنه بعد أن نشأ نظام الصلاحية للتحقق من أن دخول الخدمة المدنية يخلو من عوامل المحاباة والمحسوبية ، تبين أن هذه العوامل الشخصية من الممكن أن تستعيد مكانتها القديمة لتعمل فى محيط ما بعد الالتحاق بالخدمة ، وذلك فى كل ما يتعلق بتحركات الأفراد داخل الجهاز الإدارى من نقل وترقية ... الخ . لذلك اتجهت غالبية الدول الى مفهوم أوسع لنظام الصلاحية ، مفهوم لا يقتصر فقط على التأكد من كفاءة الشخص عند دخوله الخدمة ، بل يحمى الموظف العام داخل العمل الحكومى باطار من القواعد والقوانين الموضوعية المحددة سلفا . فلا يترك تقرير مئات الأمور التى يتخذ فيها قرارات بشأن العاملين الى كل حالة على حدة حسبما يتراءى للرؤساء أو للوزراء ، بما فى ذلك من تطبيق واضح لنظام المفاسد فى صورة أخرى . وهذه القواعد الموضوعية المحددة سلفا ، والتى تحكم أوضاع العاملين هى التى تعرف اليوم بقواعد شئون العاملين ، أو قواعد الخدمة المدنية . وهى قواعد تضعها كل دولة حسب ظروفها وامكانياتها . وتشترك فى وضعها أو تنفيذها أجهزة الخدمة المدنية بصورة أو بأخرى ، ويشرف على تنفيذها مكاتب أو إدارات متخصصة فى الوزارات تعمل بالتعاون مع الأجهزة المركزية للخدمة المدنية عندما توجد .

### مقومات نظام الصلاحية :

#### ١ - الشخص المناسب :

أسلفنا أن نظام الصلاحية جاء للارتقاء بمستوى كفاية الأجهزة الإدارية ، والتحقق من أن الذين يتخذون الادارة مهنتهم لهم دراية بما هو مطلوب منهم أدائه . فكان التركيز بذلك ينصب على الشخص المناسب ومؤهلاته وقدراته . وفى بداية تطبيق نظام الصلاحية كان الشخص القادر

يلحق بأى عمل كان أو أى وظيفة خالية ، بغض النظر عن متطلبات هذه الوظيفة أو ميول هذا الشخص واتجاهاته .

## ٢ - العمل المناسب :

بعد ذلك تطور مفهوم الصلاحية من ناحية أخرى ، ولم يعد قاصرا على مجرد اختيار الشخص المناسب ، وإنما انصرف الى وضع هذا الشخص المناسب فى العمل المناسب . فانتقل الى دراسة الوظيفة نفسها والربط بين اختيار الشخص واختيار الوظيفة . ذلك لأن من الممكن أن يكون الشخص مؤهلا وعلى مستوى عال من الكفاية ، ولكن ليس للعمل الذى يوضع فيه . وبذلك وجد الربط بين الشخص والعمل ، وذلك من أجل تحقيق هدفين :

الاول : المواءمة بين قدرات الشخص ومتطلبات الوظيفة .

الثانى : المواءمة بين متطلبات العمل وعدد الأشخاص .

فالهدف الأول يهتم بمراعاة الكفاية والافتاج ، وقد زادت أهميته بدخول الحكومة فى مجالات متخصصة . والثانى يهتم بالتخلص من مشكلة هائلة تهدد كثيرا من الأجهزة الادارية - تظهر بالدول النامية بصفة خاصة - وهى مشكلة فائض العمالة ، أو مشكلة « الانفجار الوظيفى » كما نفضل أن نعبر عنها .

وقد كان لكل من هذين الهدفين نتائج العملية . ففى محاولة تحقيق الهدف الثانى ظهرت الحاجة الى دراسة الوظائف وتوصيفها وتحليلها وتصنيفها وترتيبها بحيث يكون ذلك الربط شاملا . كما كان من نتائج الاتجاه الى المواءمة بين قدرات الشخص ومتطلبات العمل أن تنوعت الاختبارات التى يجتازها المتقدمون للخدمة الى أن بلغت فى المملكة المتحدة مثلا ٣٠٠ اختبار مختلف ، بعد أن كان يتم اختيار جميع المتقدمين للعمل الحكومى فى إنجلترا عن طريق اختبار واحد يمتحن قدرتهم على الكتابة والقراءة ثم يلتحقون بأى عمل كان .

### ٣ - الأجر المناسب :

بعد ذلك انتقل مفهوم الصلاحية خطوة ثالثة لها أهميتها عندما بدأ الاهتمام بدراسة موضوع الأجور ووضع سياسة موضوعية عادلة لها . فالأجور يمكن أن تصبح منفذاً آخرًا ينفذ منه نظام المفاصد إذا لم توضع لها قواعد عادلة . والأجر المناسب يصبح فى تقديرنا أحد المقومات الأساسية لنظام الصلاحية . ويجب أن ينظر الى نظام الصلاحية اليوم على أنه نظام ثلاثى الأركان يقتضى :

وضع الشخص المناسب • فى العمل المناسب • بالأجر المناسب •

فالأجر الذى يتقاضاه الموظف من أبرز العوامل التى ترغب الشخص فى وظيفة ما أو تصرفه عنها ، وهو من أهم الدوافع له على اتقان عمله . ويتدخل فى تحديد الأجور بعض الاعتبارات ، منها الحالة الاقتصادية للدولة ، وتكاليف المعيشة بها ومستوى الأجور فى المشروعات الخاصة بالنسبة للأعمال المماثلة . ومنها ظروف العمل ، مثل فرص الترقية وفرص النمو والتدريب ومكان العمل ، ومخاطر الوظيفة ، وغير ذلك من الأمور . ورغم أن الأجر قل أن يكون مناسباً من وجهة نظر مستحقه ، إلا أن هناك مبادئ أساسية يجب أن تراعى عند تحديد الأجر هى (١) :

( أ ) يجب أن يطبق مبدأ الأجر المتساوى للعمل المتساوى فى جميع الوزارات والمصالح والادارات •

(ب) يجب أن يمنح الموظف الأجر على أساس واجبات ومسئوليات وظيفته الفعلية بصرف النظر عن المؤهلات الدراسية التى حصل عليها ، أو نوع الأعمال التى يستطيع القيام بها •

(ج) يجب أن تجمع جداول المرتبات بين العدالة والكفاية وأن تتناسب مع مستوى المعيشة . فالنزاهة فى الخدمة العامة يتعذر أن تتحقق إذا كانت مرتبات الموظفين أقل من أن تكفل لهم حياة كريمة (٢) •

---

(١) أنظر على محجوب : « تطور نظام العاملين بالجهاز الحكومى » ، ( سرس

الليان : بحث مقدم للمؤتمر العربى الثالث للعلوم الادارية ، سنة ١٩٦٥ ) •

(٢) يلاحظ أن أمريكا وفرنسا تعيد النظر فى خطة الأجور فى فترات منتظمة بهدف

جعل هذه الخطة متشعبة دوماً مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية •

## الاتجاهات الجديدة فى ادارة الأفراد

نحن الآن ندرك أكثر من ذى قبل أن الإنسان يكون أكثر حرية حينما يكون أكثر مسئولية ، وأن جعل الفرد سعيداً أو آمناً لم تعد وحدها الفلسفة الأساسية لإدارة الأفراد .

فالانتاج ونمو الأفراد من ناحية ، وفكرة إسعاد العاملين واستمتاعهم من ناحية أخرى ، ليست كلها بالضرورة عوامل مرتبطة . فالتركيز على السعادة والمتعة وحدها فيه إغفال لأهمية التحدى والتوتر الناجم عنه فى تحقيق الذات . ولكى نقابل هذه الغاية لأبد لنا من نظرة أكثر واقعية إلى العلاقات الإنسانية .

أن سياسات المستقبل يجب أن تنظر إلى العاملين فى إطار نظرة شاملة إلى المنظمة . فالأفراد يجب أن يعطوا من أنفسهم لأجل الإبقاء على المنظمة فى حالة تجعلها قادرة على تحقيق أهدافها . وسياسات الأفراد التى تحسب حساب المستقبل يجب أن تهدف إلى تعزيز الكفاءة البشرية للمنظمة ، بحيث يصبح فى استطاعتها حل أى مشكلة تقع فى نطاق سيطرتها .

### ١ - الاعلان والاختيار والتعيين والترقية .

وأول خطوة فى هذا الصدد تتطلب تحليل « الصحة النفسية » للمنظمة . وهذا التحليل ، لكى يكون مفيداً ، يجب أن يتناول تكوين المنظمات المتشابكة ويوضح العوامل والمتغيرات البسيطة والمعقدة والتفاعل الذى يمكن أن يتم بينهما (١) .

### العناصر الرئيسية فى ادارة الأفراد :

يمكن من واقع نظم العاملين أن نستخلص العناصر الرئيسية التالية فى إدارة شئون الأفراد .

---

1. H. Churden and A. Shermann 8t : Readings in Personnal Management, Chris Argyris: A New Ena in Personnel Relations, (Cincinnati, Ohio : South-Western Co., 1966.

- ١ - الاعلان والاختيار والتعيين والترقية .
- ٢ - المرتبات والعلاوات والبدلات والحوافز .
- ٣ - الترقية والتدريب .
- ٤ - النقل والندب والاعارة والبعثات .
- ٥ - تقارير الكفاية .
- ٦ - علاقات العمل .
- ٧ - انتهاء الخدمة .

وهكذا فان العناصر الرئيسية فى وظائف شؤون الأفراد تتضمن اجتذاب العاملين ، وعقد امتحانات الدخول فى الخدمة ، والتعيين ، والمرتبات والحوافز ، والتدريب ، وترتيب الوظائف ، وظروف العمل ، وتقارير الكفاية ، والتأديب وعلاقات العمل ، وانتهاء الخدمة ، وبذلك ترتبط ادارة الأفراد ارتباطا وثيقا بالتنظيم ، والتخطيط ، والادارة المالية ، والرقابة ، والعلاقات الانسانية .

ويمكن أن تبرز علاقة شؤون الأفراد بالتنظيم من خلال نصوص القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة . فقد نص فى المادة الثامنة منه على :

« تضع كل وحدة هيكلا تنظيميا لها يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة . »

وتضع كل وحدة جدولا للوظائف مرفقا به بطاقات وصف كل وظيفة ، وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها ، وتصنيفها وترتيبها فى احدى المجموعات النوعية ، وتقييمها باحدى الدرجات المبين بالجدول رقم (١) المعلق بهذا القانون ، كما يجوز اعادة تقييم وظائف كل وحدة .

ويعتمد جدول الوظائف وبطاقات وصفها والقرارات الصادرة باعادة تقييم الوظائف بقرار من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، .

كذلك نص القانون المذكور فى المادة السادسة عشر على :

« يكون التعيين فى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية ، ويكون التعيين فى الوظائف الأخرى بقرار من السلطة المختصة ، » .

وتنص المادة السابعة عشر من هذا القانون على :

« تعلن الوحدات عن الوظائف الخالية بها التى يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة فى صحتين يوميتين على الأقل ، ويتضمن الاعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها » .

وتحدد السلطة المختصة الوظائف التى يكون شغلها بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان » .

وهذه المادة تحدد اسلوب انتقاء العاملين • والانتقاء يعنى اختيار الافراد اللائقين للقيام باعمال معينة • وقد يأخذ شكل الاعلان بين اعداد كبيرة من افراد الجمهور ، أو المعاهد والكنيات للبحث عن الراغبين فى شغل وظائف محددة ، أو تعيين الفرد المتميز المهارة فى عمل معين • وقد استحدث هذا القانون شرط ضرورة الاعلان فى صحتين يوميتين على الأقل لضمان انتشار الاعلان ووصوله الى اكبر عدد من الراغبين فى الالتحاق بهذه الوظائف المعلن عنها •

وينص القانون فى المادة الثامنة عشر منه على :

« يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الاسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً ، فان تساوى يقدم الأكبر سناً (١) » .

وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعين بمضى سنة من تاريخ اعلان

---

(١) يجرى العمل فى الولايات المتحدة الامريكية على اختيار واحد من بين الاسماء الثلاثة الاولى من قائمة المرشحين • وقد أوصت لجنة هوفر الثانية باختيار واحد من خمسة الا فى حالة التعيين فى الوظائف الدنيا • وذلك لاتاحة الفرصة لتعيين اكثر الناجحين ملائمة لطبيعة الوظيفة •



نتيجة الامتحان ويجوز التعيين من القوائم التى مضى عليها أكثر من سنة اذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشيح منها وذلك خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة . . . .

والغرض من عقد الامتحانات قياس المقدرة والجدارة ، كما يمكن اختبار بعض القدرات . فمثلا يمكن التأكد من سرعة ودقة كاتب الآلة الكاتبة عن طريق اختبار الأداء . بينما يتعذر الحكم على كفاءة الاختصاصى الكيميائى دون الرجوع الى سجلات ادائه . وعلى هذا الأساس تحدد الطريقة الملائمة للاختبار بناء على نوع الوظيفة المراد شغلها وطبيعتها .

ويمكن أن تكون الامتحانات تحريرية أو شفوية . وقد تتعلق بالذكاء والمهارات واتساع المعرفة والسلوك الاجتماعى . وعادة ما تعقد الامتحانات فى بدء التعيين . وفى بعض الحالات تعقد للترقية الى مستوى أعلى ،

فتنص المادة السابعة والثلاثون من هذا القانون فى فقرتها الرابعة على أنه :

« ويشترط فى جميع الأحوال لترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها » .

وفى حالة شغل الوظائف العليا قد تتطلب اعتبارات الأمن البحث عن سلوك كبار الموظفين ومدى ولائهم للنظام .

ويتم التعيين عندما يصدر القرار من السلطة المختصة . وبذلك يدخل العامل الخدمة . ويضع المعنيون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العزم . وتقرر صلاحيتهم خلال مدة الاختبار . فاذا ثبت عدم صلاحيتهم يحالون الى لجنة شئون العاملين . فان رأت صلاحيتهم للنقل الى وظائف أخرى نقلتهم اليها ، والا اقترحت انتهاء خدمتهم . ويستثنى من الأحكام المقدمة المعنيون بقرار من رئيس الجمهورية ، كما تحدد لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على عرض السلطة المختصة الوظائف التى لا يوضع شاغلوها تحت الاختبار (١) .

وعن طريق اللاحق يعين الموظف للقيام بعمل محدد . وعن طريق الرقابة والاشراف والتوجيه يتعرف على اختصاصاته وواجباته ومسئوليات عمله وتفصيله . ويحظى المصابون في الحرب بمعاملة خاصة عند التعيين (١) .

وبعد الاختيار والتعيين واللاحق ياتى ترتيب الوظائف والمرتبات والترتيب هو التحليل المنطقى للوظائف وتصنيفها وتحديد مستوياتها فى تسلسل متدرج على أساس الواجبات والمسئوليات والصعوبات . ومتى تم ترتيب وظيفة معينة ، يحدد تبعا لذلك تلقائيا مرتب الموظف الذى يشغلها فى نطاق حدود ضيقة نوعا .

وقد حدد القانون جدول المرتبات للعاملين بالحكومة من خلال درجات وظيفية ، تبدأ من درجات الوظائف العليا ثم ستة درجات مالية ، وذلك على النحو الموضح فى شكل (١٠) .

الجدول رقم (١)

الملاوة السنوية	نسبة بالاختيار الترقية	الأجر السنوى	درجات الوظائف
٧٥	—	٢١٠٠	العلية :
٧٢	—	٢٠٤٠ - ١٥٠٠	وكيل اول ....
٦٠	٪١٠٠	١٩٢٠ - ١٣٢٠	وكيل وزارة ....
٤٨ ثم ٦٠ ابتداء من ٨٧٦	٪١٠٠		مدير عام ....
٤٨٠ ثم ٣٦ ابتداء من ٤٨٠	٪١٠٠	١٦٨٠ - ٩٦٠	الاولى ....
٦٦٠ ثم ٤٨ ابتداء من ٦٦٠	٪ ٥٠	١٥٠٠ - ٦٦٠	الثانية ....
٣٦٠ ثم ٢٤ ابتداء من ٣٦٠	٪ ٢٥	١٢٠٠ - ٣٦٠	الثالثة ....
٢٤٠ ثم ١٨ ابتداء من ٢٤٠	٪ ٢٠	٩٠٠ - ٢٤٠	الرابعة ....
٢٤٠ ثم ١٨ ابتداء من ٢٤٠	٪ ١٠	٧٢٠ - ٢١٦	الخامسة ....
	—	٥٤٠ - ١٩٢	السادسة ....

( شكل ١٠ )

## الفصل الثانى

# التدريب

انتشرت دعوة التدريب التى كانت قد تبلورت فى سنة ١٩٥٥ بإنشاء معهد الادارة العامة • وضاعفت معاهد التدريب ومراكزه نشاطها ، وأنشأت معظم الوزارات مصالح أو ادارات خاصة للتدريب ، بل أنشأت معهدا أو أكثر يهدف الى تدريب المستويات المختلفة للعاملين بها ، وأقيمت الندوات لمناقشة التدريب وجدواه ، وخصصت بعض المجلات أعدادا بذاتها للتدريب ، ونشرت مجلة للإدارة مثلا - رغم حداثة عهدها - ما يزيد على خمسة عشر مقالا مختلفا يتناول موضوع التدريب من زواياه المتعددة •

وهذا الاتجاه له ما يبرره • فالتدريب فى الوقت الحاضر يستأثر بقدر كبير من الاهتمام بالنسبة للنتائج التى يمكن أن يحققها فى زيادة كفاية المنظمات فى بلوغ أهدافها •

وينظر اليه البعض على أنه أفضل استثمار يمكن أن يحقق عائدا مجزيا ، متى كان هادفا ، وجادا ، ومثمرا . ومتى تهيأت الظروف المواتية للاستفادة بمن دربوا . وتمكينهم من تطبيق ما تدربوا عليه . والاعتماد أكثر فأكثر على الاستخدامات العديدة للمعلومات والمهارات التي اكتسبوها في اتقان رسم السياسة . والتخطيط والتنظيم ، والقيادة ، واتخاذ القرارات ، والاتصالات ، وإدارة الأفراد ، وإشباع الحاجات الاجتماعية والنفسية للعاملين . بما يؤدي في النهاية الى تحولات في فلسفة الإدارة وفي عملها .

وإذا كان التدريب يهدف الى امداد المتدرب بالمعلومات الضرورية التي تحقق تنميته في الاتجاهات المختلفة المتصلة بعمله ، وإلى اكسابه الخبرات والمهارات الفنية والإدارية والسلوكية اللازمة لأدائه . فهو بذلك ، وفي أعظم معطياته ، ليس هدفا في ذاته . وإنما هو وسيلة الى هدف ، أو هدف وسيط يحقق كفاءة الانتاج وامتياز الخدمة والارتقاء بعلاقات العمل . ومع ذلك فإن النظرة المتعمقة فيه تؤكد أنه ليس موجها فقط لخدمة أهداف العمل والمنظمات ، وإنما يهتم أيضا بخدمة أهداف العاملين . ولذلك يجب أن ينظر إلى التدريب على أنه حق شرعي أو ميراث لكل فرد يكرس حياته لمهنة من المهن .

على أن الأفراد لا ينمون بالتدريب وحده ، وإنما أيضا - وبالضرورة - متى أتاحت لهم فرص الحياة مع منظمات تمكن من جعل هذا النمو أمرا ممكنا وطبيعيا . لذلك نجد أن إحدى مشكلات التدريب الحادة ، هي مدى استعداد الرؤساء والمديرين للاستفادة بمن دربوا ، ومدى اهتمامهم بآتاحة الفرص أمامهم لتطبيق الأفكار الجديدة وإدخال الأساليب والطرق المتطورة في مجالات العمل المناسبة . وتؤكد إحدى الدراسات الحديثة أن المديرين في الخارج يقيمون بعضهم البعض على أساس قدرة كل منهم على آتاحة فرصة تنمية غيره من العاملين . كما تؤكد هذه الدراسات أن عددا من المديرين قد خفضت درجاتهم حينما وضح انشغالهم التام بأنفسهم وعزوفهم عن تنمية مساعديهم وعدم آتاحة الفرص أمامهم لاستثمار ما لديهم من طاقات .

ويتجلى من تعمق هذه النقطة أن جدوى التدريب لا تتوقف فقط على ما يمكن أن تؤديه مؤسساته من أدوار فعالة وهادفة الى تنمية الدارسين وتغييرهم . وإنما تتأكد حينما يتبين المسؤولون عن أمر كل جهاز أن التدريب كعملية يمثل دائرة نشاط لا يمكن أن تتكامل مالم يؤدي دورهم فيها للنهاية .

وإذا صح ما ذهبنا إليه نتائج المتابعة التي أجريناها على خريجي البرنامج العام الذي قدمه معهد الإدارة العامة بالقاهرة خلال عشر سنوات، يتبين أن ٦٣٪ من المديرين لم يهتموا بمقابلة خريجي هذا البرنامج عقب عودتهم للعمل . وأن ٧١٪ منهم لم يمكنوا الخريجين من تنفيذ مقترحاتهم الجديدة التي تقدموا بها بعد تخرجهم . إذا صح ذلك ، فإنه يدل على أن عددا كبيرا من الرؤساء مازالوا بعيدين عن ادراك أهمية التدريب ، ومدى ما يمكن أن يترتب على عادات العمل التي يمارسونها من نتائج تؤثر على قدرة من دربوا في ادخال التجديد والتطوير ، والاتجاه الى الخلق والابتكار، ووضع ما تعلموه موضع التنفيذ (١) .

وهكذا تصبح مشكلة التدريب الحادة في أحيان كثيرة ، ليس بين ما نعرف وبين ما لا نعرف . . . . . وإنما بين ما نعرف وبين امكانية وفرص استخدامه . فليس بخاف أن المنظمات عادة ما تقاوم التغيير . ذلك أن التغيير يؤلم من يحدثه ويؤلم من يحدث له . ومن هنا تصبح أولى تحديات التدريب هي التزام من دربوا بأحداث التغيير ، وإصرارهم على بعث تيار الحياة الصحية في أوصال الأجهزة التي يعملون بها . والتأكد من أن تأثيرهم ينتشر هواؤه الجديد ليزيح أمامه الهواء الراكد في قنوات البناء التنظيمي لكل وحدة ، وليجرف معه أنماط السلوك المتخلف وعادات العمل السيئة التي تقاسي منها أجهزة الدولة ويعانى منها الجمهور .

بذلك تتعدى نتائج التدريب اطار الأشخاص الذين دربوا ويصل الى غايته الحقيقية بما يمكن أن يحققه من عائد على أداء المنظمات وكفاءتها . وعندئذ لا يمارس التدريب لمجرد التدريب ، وإنما يصبح التدريب موجهاً لصالح أهداف العمل .

---

(١) شملت هذه الدراسة ٧٠٠ موظفا تخرجوا من البرنامج العام في الفترة من ١٩٥٥ الى ١٩٦٥ . وقد استهدف الوقوف على رأى هؤلاء الخريجين بالنسبة لعدد من العناصر المتعلقة بتقييم عملية التدريب . وعائد التدريب بالنسبة للعمل .

أنظر ، عبد الكريم درويش . ليلى تكلا : (أصول الإدارة العامة ، الطبعة الاولى) ،

## أهداف التدريب

حتى يمكن أن نحصر تناولنا لموضوع التدريب فى إطاره الصحيح ، علينا بالضرورة أن نحدد أهداف التدريب ، وأن نميز هذه الأهداف عن غيرها من أهداف العمليات المتصلة بتنشئة الفرد وتعليمه وتنقيفه . فإذا ما أمكننا تحديد الهدف من التدريب ، فإن هذا سوف يعيننا بالتالى على تفهم الأساليب والوسائل التى تمكن من الوصول اليه .

أن الكتابات المختلفة عن التدريب تتفق على تعريفه بأنه نشاط مخطط يهدف الى أحداث تغييرات فى الفرد والجماعة من ناحية المعلومات والخبرات والمهارات ومعدلات الأداء ، وطرق العمل ، والسلوك والاتجاهات ، بما يجعل هذا الفرد أو تلك الجماعة لائقين للقيام بأعمالهم بكفاءة وإنتاجية عالية (١) .

ومن واقع هذا التعريف يمكن أن نستخلص عددا من الأهداف الواضحة للتدريب ، نجل أهمها فيما يلى :

- ١ - زيادة الكفاية الانتاجية ، وتحسين أسلوب الأداء .
  - ٢ - تنمية قدرات الأفراد ومهاراتهم فى مجالات عملهم تنمية تكاملية علميا ومهنيا .
  - ٣ - تغيير الاتجاهات والسلوك ، وخاصة فى مجال علاقات العمل .
  - ٤ - تمكين العاملين من الامام بالجديد فى مجالات عملهم ، ومسايرة التقدم العلمى والتكنولوجى ، والوسائل والأساليب الحديثة .
- الأهداف الأساسية للتدريب فى ضوء ما تقدم هى التنمية والتغيير . ولا يقصد بالتغيير هنا استبدال شخصية بأخرى أو فرد بفرد من نوع جديد . وإنما المقصود هو التغيير الذى يمكن أن ينجم نتيجة أبعاد الفكر ، ومراجعة

---

(١) جعفر العبد : ، القيادة الادارية والتدريب فى الخدمة المدنية ، ( القاهرة : مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير سنة ١٩٦٩ ) ، ص ٨٨ .

التصرفات ، والتأمل فى السلوك ، وفى كيفية التصرف فى المواقف ومواجهة المشكلات ، وطريقة معالجتها ، بما يمكن الفرد من اعادة تقييم فكره عن عمله وعن علاقاته ، وبما يساعد فى أداء هذا العمل على وجه افضل ، ويعاونه على التقدم الوظيفى ، والتدرج فى طريق الحياة العملية .

وهكذا تتضح الفروق الجلية بين التدريب والتعليم . فالتعليم هدفه تزويد الفرد بحصيلة معينة من العلم والمعرفة فى اطار ومجال معين . أما التدريب فغاياته مختلفة ، فهو يهدف أساسا الى زيادة كفاءة الفرد العامل وقدراته ومهاراته على أداء مهام بذاتها ، مثلما يهدف الى تغيير اتجاهاته وسلوكه فى المنظمة وعلاقاته فى العمل الى الأفضل . التعليم اذن يهتم بالمعارف كوسيلة لتأهيل الفرد للدخول فى الحياة العامة . أما التدريب فهو الوسيلة التى تمكن الفرد من ممارسة عمل بذاته ، واستغلال حصيلة التعليم من أجل اغراض الحياة العملية .

والتعليم بذلك يهتم أساسا بالمعارف ويركز على الموضوع أما التدريب فيهتم بالفرد ويركز على الشخصية لا على المعلومات الاضافية . لأنه لو كان المقصود من التدريب الاهتمام بزيادة المعلومات ، فالمعلومات فى الكتب والمكتبات ويمكن ان نوجه وقتنا لقراءتها . محور العملية التدريبية اذن هو الفرد وليس موضوع التدريب .

ولذلك فان أسلوب التدريب أهم من موضوع التدريب فى ذاته . فإذا كان المدرب على بينة من هذا المفهوم ، وتوفرت لديه الحنكة التى يصعب أن تتوفر فى المتخصصين المشغولين بموضوعات تخصصهم ، فانه يركز على احداث التفاعل الحقيقى مع الفرد أكثر منه على الموضوع ، ووسيلته فى ذلك استخدام أساليب التدريب المتطورة التى تحقق أقصى قدر من النجاح فى اتجاه أهداف التدريب ، ومن التأثير على الدارس واحداث التغيير المستهدف بأبعاده المختلفة فيه (١) .

---

(١) أحمد فؤاد شريف : « اختتام برنامج المديرين العامين » ، ( القاهرة : الجهاز المركزى للتنظيم والادارة . برنامج القادة الاداريين . من ١١ الى ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٧٥ ) ص ٦٢١ - ٦٢٦ .



## اعتبارات أساسية

تقول الحكمة الصينية :

« انك تستطيع ان تقود الحصان الى الماء ، ولكنك لاتستطيع ان ترغمه على الشرب » .

وهذه حكمة بالغة لها دلالتها العميقة فى تناول موضوع التدريب . ومن البداية نود أن نسترعى الانتباه الى عدد من المسلمات . لعل أكثرها بدهة انه ليس بكاف أن نمارس نشاطا يطلق عليه اسم « التدريب » لكى نطمئن الى جدواه فى تحقيق الأهداف التى بينهاها . فقد يكون مثل هذا النشاط بالأسلوب الذى يسير عليه فى كثير من الأحيان مضيعة لوقت وجهد المدربين والمتدربين على السواء .

كما يجب أن نقنع بأن أى شخص لايمكن أن ينمى أى فرد آخر سوى نفسه ، متى كان هذا الفرد عازفا عن الاقبال على التدريب أو غير مدرك حاجته الى التنمية . ذلك أنه فى الحالات التى يكون فيها الباب الى التنمية مغلقا ، فانه يكون عادة مغلقا من الداخل . وعلينا أن ندرك أن الغاية الحقيقية من تنمية المنفذين هى مساعدتهم لكى يصبحوا أكثر ادراكا لحقيقة أنفسهم وحقيقة الآخرين (١) .

ويؤكد علماء الادارة أن المفهوم الصحيح لعملية التدريب يعنى تتابع عدة مراحل متلاحقة بدرجة من الكثافة والتداخل تؤدى فى النهاية الى التغيير . وفى المرحلة الاولى يتحقق انتزاع الموظف من محيطه الذى ألفه وتاقلم معه الى محيط آخر مختلف تماما . وهذه العملية تحدث له نوعا من الصدمة التى يشعر معها أنه قد انتقل الى بيئة جديدة تخالف بيئة العمل . وفى هذا المكان الجديد يجد أساليباً تقديمية ونظماً راقية ، وقيماً وأنماط سلوك يفتتح

1. H. Chruden and A. Sherman Jr. : Readings in Personnal Management, (Cincinnati, Ohio : South-Western Publishing Company, 1975), p. 45.

معها ويسير فى اتجاه التغيير . واذا لم تحدث هذه العمليات المتلاحقة ، وهى عملية الانتزاع ، وعملية المواجهة والخروج عن الروتين المألوف ، وعملية التفتح ، فان عملية التدريب لاتبدأ ، وبالتالي فان امكان تغيير الأفراد فى فترة قصيرة يصبح خرافة .

ومضى تمت هذه العمليات بنجاح ، توافرت مستلزمات العملية التدريبية ، وأصبح مقدرا لها أن تبدأ . وبدايتها بالضرورة هى تدريب الحواجز والقيود فى علاقة المدرب بالمدرّب ، وتفاعلهما الحقيقى معا . فالتدريب فى جوهره ليس علاقة ذات قطب واحد ، أو ذات قطبين أحدهما موجب والآخر سالب . فمن المؤكد أن التدريب يتطلب اسهاما حقيقيا من كلا الطرفين ، واحساسا أكيدا من جانب المدرّب بحاجته الى التغيير .

ليس المهم اذا أن تزدهم مناهج التدريب بالموضوعات والمحاضرات ، ولكن المهم أن يمارس التدريب حقا بدرجة تؤدى الى احداث التفاعل وادخال التغيير وتحقيق التنمية . والتنمية ليست مجرد زيادة فى كمية المعلومات التى تخزننها ، ولكنها تفتح على أبعاد جديدة من الوعى المهنى والادراك الفطن للمسئوليات ، ونحسين فى مهاراتنا المختلفة ، وفى طريقة تفكيرنا ، وفى نظرتنا للأمور ، وفى قدرتنا على تحليل ما يصادفنا من مشكلات ، وتفهم أبعادها وردّها الى أصولها ، بحيث يمكن أن نميز ما نستطيع تغييره فنقدم على تعديله ، وما لاطاقة لنا على تغييره فننصرف فى اطاره .

وهذا لا يتأتى الا اذا كان التدريب مرتبطا بالواقع والبيئة . وبمعنى آخر ، أن يبتعد التدريب عن اعطاء حلول نظرية أو اجابات مسبقة . فالاخير فى كثير مما يمكن أن ينقل الى المدرّبين اذا كانت ظروف المجتمع والبيئة والسكان والحضارة والتقدم العلمى لاتسمح بممارسة ما يدرس أو بتجريبه .

وكما أن التدريب يختلف عن التعليم ، فكذلك يختلف أسلوب التدريب عن أسلوب التعليم . فالمدرّب ليس مجرد حامل لكمية من المعلومات أو ناقل لها ، انما المدرّب الحقيقى يستهدف تغيير الآخرين وتنميتهم كمهنيين . وهى مهمة شاقة ، وأهم عون له فى ذلك هو الأسلوب الذى يمارس به التدريب كعملية خلاقة .

لذلك فإن كثيرا من برامج التدريب التى تمارس حاليا بالوحدات المختلفة ، والتى تعتنق أسلوب المحاضرة وحده ، أشبه ما تكون بالمباراة التى من طرف واحد . والتى قد لاتفيد كثيرا فى تحقيق أهداف التدريب ، لأنها أضعف صورة من صور التفاعل الحقيقى ، التفاعل السلوكى الذى يهتم بالأدوار التى يلعبها الفرد على مسرح الحياة العملية ، والمواقف التى يواجهها فيها ، والتجارب التى يخوضها ، والمشكلات التى يصادفها ، والدروس المستفادة التى يخرج بها . وقد يكون الأسلوب النظرى ضروريا فى بعض العلوم الاجتماعية المؤسسة على مبادئ ونظريات يلزم أن يلم بها المتدرب . على أنه حتى فى هذه المجالات ، فإن الاختصار على الأسلوب النظرى يبعدنا عن مفهوم التدريب وفلسفته .

وهذه النظرة الى التدريب تعزز الاتجاه الذى يراه بعض المهتمين بهذا الموضوع ، من أن التدريب يمكن أن يسير فى اتجاهات ثلاثة (١) :

١ - اتجاه نظرى يهدف الى اكساب الفرد معلومات وخبرات جديدة ، أو تنمية المعلومات والخبرات الموجودة لديه .

٢ - اتجاه علمى يرمى الى تعليم الفرد مهارات جديدة ، أو طرق عمل حديثة أكثر فاعلية وإنتاجية ، وكذا الارتفاع بمعدلات أداء الفرد فى عمله .

٣ - اتجاه نفسانى وسلوكى يرمى الى تطوير سلوك الفرد ، وتحريره من عادات العمل الرديئة ، وبلورة اتجاهاته الفكرية بما يجعله متمشيا مع الاتجاهات العامة للمجتمع الذى يعيش به .

#### أفكار أساسية :

إن الفلسفة التى يجب أن يؤسس عليها النشاط التدريبى فى تقديرنا - يلزم أن تأخذ فى اعتبارها بعض الأفكار الأساسية التى نعتقد بأهميتها . هذه الأفكار تتضمن الآتى :

---

(١) جعفر العبد : المرجع السابق .

أولا : أن المناخ المادى المناسب عامل هام لنجاح التدريب . ليس فحسب من حيث دوره فى ترك انطباعات طيبة لدى المتدربين . وانما أيضا لما يمكن أن يبعثه فيهم هذا المناخ من الاحساس بأنهم قد انتقلوا الى بيئة جديدة تخالف بيئة العمل وتفضلها ، مما يجعلهم أكثر استعدادا لتقبل الدور الذى تمارسه مؤسسة التدريب . ومن الأمور الضرورية التى يجب الحرص عليها أن تكون معاهد التدريب ، فى تصميمها وحالة مبانيها وتنظيمها واعدادها وأساليب عملها ، نماذج يتعلم منها المتدرب شيئا مفيدا عن طريق المشاهدة والاحتكاك . وهذا يتطلب ألا تكون بيئة ومناخ التدريب بأى حال أو صورة امتدادا لبيئات العمل التى قدم منها الدارسون المتطلعون الى الأفضل .

ان مكانة معاهد التدريب وحالتها كمؤسسات هادفة الى التغيير للأحسن تسقط عنها ما لم تعزز لدى المتدرب الايمان بأن ما يتعلمه من أصول ومبادئ ، وما يتدرب عليه من أساليب وطرق يمكن أن يطبق فعلا عن طريق اقتناعه بذلك فى المحيط الذى يتدرب فيه . واهمال هذا الاعتبار الاساسى - وكثيرا ما يهمل - يجعل عملية التدريب محدودة الجدوى ضئيلة الفاعلية . مثلما يجعلها فى كثير من الأحيان غير ذات معنى ، وباعثة على اليأس .

ثانيا : أن المدرب يستهدف تغيير الآخرين . وهو سوف ينجح فى أداء هذا الدور لو أنه أقنع المتدربين بأنه يعنى ما يقول ، أى بأسلوبه وبسلوكه القدوة . ان تغيير عادات العمل السيئة ، مثل عدم الحرص على المواعيد ، وعدم تقدير أهمية الوقت ، واهمال العلاقات الانسانية ، لايتحقق لمجرد الدعوة اليه وانما بالحرص على ضرب المثل للمتدربين .

كذلك فان مهمة المدرب تفرض عليه أن يجعل التدريب جذابا شيقا مثلما هو جاد . ان الجاذبية والتشويق الذى يمكن ادخاله على التدريب يضع المتدرب فى حالة نفسية طيبة ، وحيوية ذهنية عالية ، ويجعله يقبل على التدريب بشغف واستعداد حقيقى للاستفادة ، ويباعد بينه وبين الفتور والملل . وهكذا فان كل لقاء بين المدرب والمتدربين يجب أن يحقق الاثارة والانفعال الذى يحققه الفيلم الجيد لمن يشاهده لأول مرة . وليس هذا بالأمر الهين .

ثالثا : ان التسليم باختلاف التدريب عن التعليم وتركيز التدريب على

الفرد وعلى شخصيته يجعل العدد المناسب من الدارسين فى كل برنامج شرطاً أساسياً لسير التدريب فى إطاره الصحيح ، ولنجاح أساليب التدريب المتطورة ، كدراسة الحالات وحلقات البحث وتقمص الأدوار والمباريات الإدارية . ان التدريب - كما أوضحنا - يهدف الى التنمية والتغيير . وهاتان الغيتان لا تأتيان الا بالتركيز على الفرد المتدرب والتعرف عليه ، واكتشاف نقاط قوته وضعفه . وقدراته ومحدوداته ومشكلاته . ومحاولة مساعدته وبعث الأمل فى نفسه فى النمو والتقدم وكسب الثقة فى أداء أفضل .

والتركيز على الفرد لا يمكن أن يتحقق جدياً من خلال الأعداد الكبيرة من المتدربين أو الانتاج بالمجلة الذى يتنافى كلية مع أهداف التدريب التى تعنى بالنوعية لا بالكم . وحتى فى إطار تدريس المواد الاجتماعية ، والعلاقات العامة والعلاقات الانسانية، فإن الأمر يقتضى التركيز على دراستها فى أعداد صغيرة ، لأنها هى المواد التى يمكن من طريقها تنمية المهارات الادارية والانسانية ، وتحقيق التغيير فى السلوك والاتجاهات . وهذا التغيير يتطلب أن نركز فى دراسة هذه المواد على أعداد صغيرة من المتدربين ( ٣٠ كحد أقصى فى تقديرنا ) ، لكى يصبح هناك أمل فى احداثه من خلال منع كل متدرب الاهتمام بالوقت الكافى للتفكير والتعبير والعرض والتحليل والمناقشة .

رابعاً : ان الاقتناع بأن أحد أهداف التدريب الهامة هى تغيير الاتجاهات والسلوك ، يحملنا على الاقتناع أيضاً بأن مثل هذه الغاية لا يمكن أن تتحقق من خلال برامج التدريب قصيرة الاجل . فتغيير الاتجاهات يأتى كاحدى نتائج التنمية العامة التى يحققها الفرد والتى يتم خلالها الاحتكاك الوثيق والتفاعل العميق الذى يؤدى الى توضيح العلاقات وكسب الثقة . وهذه النتائج لا يمكن الوصول اليها فى يوم وليلة . وعدد كبير من برامج التدريب التى تمارسها الجهات المختلفة يهزم أغراضه وأهدافه فى احداث التغيير بسبب ضيق إطاره الزمنى . ومثل هذه البرامج لاتعدو أن تكون نشاطاً روتينياً غير ذى شأن فى تحقيق الأهداف الحقيقية للتدريب .

## أركان التدريب

حتى يمكن تناول موضوع التدريب بشمول ، يمكن تحليل العملية التدريبية الى أركانها ودعائنها التي تقوم عليها ، ثم بيان الشروط الواجب توافرها في كل من هذه الأركان ، والاصرار عليها ، حتى تصبح أكثر فاعلية . وهذا أسلوب قائم على افتراض يمكن القول بصحته . وهو أنه كلما توافر عدد أكبر من الشروط الواجب توافرها في أى ركن من أركان أى عملية ، كلما كان ذلك قرينة على نجاحها بدرجة أكبر .

والتدريب في واقعه يمثل عملية متكاملة ، تقوم على أركان معينة أهمها :

- ١ - القياس العلمى للاحتياجات التدريبية .
- ٢ - تخطيط المناهج .
- ٣ - اختيار هيئة التدريس .
- ٤ - أسلوب التدريب .
- ٥ - المكان والامكانيات .

ولكل من هذه الأركان شروط كلما توافر عدد أكبر منها ، كان ذلك قرينة على أن التدريب يمكن أن يحقق قدرا أعلى من النجاح (١) .

### أولا : الاحتياجات التدريبية :

ان أى برنامج تدريبي لا يؤسس على قياس علمى للاحتياجات التدريبية للأشخاص الذين يدرسون به ، هو برنامج غير ذى بصيرة ، قائم دون هدف ، وأشبه مايكون بالكيف الذى فقد طريقه .

ذلك أن قياس الاحتياجات التدريبية بالأسلوب العلمى ، هو الطريق الأمثل لتحديد القدر المطلوب تزويد المتدربين به - كما ونوعا - من المعلومات والمعارف والمهارات والخبرات الهادفة الى أحداث التغيير ورفع الكفاية ،

---

(١) توجد عناصر أخرى عامة يمكن أن تؤثر على مدى نجاح التدريب . منها أسلوب التنشئة فى الاسرة ، ونظام التعليم ، والمناخ الوظيفى ، والقدرات الذهنية ، واستعدادات المتدرب ... الخ .

وهو الأسلوب الأمثل لقياس المسافة بين المستوى الذى عليه المتدرب قبل بدء التدريب والمستوى الذى نأمل فى وصوله اليه عند نهايته .

واهمال قياس الاحتياجات التدريبية بالأسلوب العلمى ، أو عدم تحديدها بدقة ومهارة ودراسة ، يهدر الأساس الأول والركيزة الهامة التى يمكن أن يبنى عليها أى برنامج تدريبي . لأن هذا العنصر - الاحتياجات التدريبية - يمثل الحلقة الأولى فى سلسلة حلقات مترابطة تكون العملية التدريبية . ومتى بقيت هذه الحلقة مفتقدة أو ضعيفة ، فإن قوة ومثانة عملية التدريب تنهار ويصيبها الفشل . ويصبح التدريب نشاطا غير ذى جدوى فيه مضية للجهد والوقت والمال .

ويبدو أن مفهوم الاحتياجات التدريبية مازال غير واضح لدى الكثيرين . لا يقتصر الأمر فى هذا على العاملين فى مجال التدريب ، وإنما يمتد الى بعض دارسى وكتاب الادارة الذين يعرفون الاحتياجات التدريبية بأنها المجالات التى ترغب المنظمة التدريب عليها لسد العجز فى القوى البشرية العاملة بها أو لرفع كفاءة العاملين فيها . وهذا المعنى بعيد عن المفهوم الصحيح للاحتياجات التدريبية . ذلك المفهوم الذى يعنى مجموع التغيرات المطلوب احداثها فى الفرد والمتعلقة بمعلوماته وخبراته وأدائه وسلوكه واتجاهاته لجعله لائقا لشغل وظيفة أو أداء اختصاصات وواجبات وظيفته الحالية بكفاءة عالية (١) .

ان التعرف على الاحتياجات التدريبية يتطلب حصر المصادر التى يمكن أن تساعد المخطط فى تحديد هذه الاحتياجات وقياسها قياسا علميا . ومن أهم هذه المصادر وصف الوظائف التى سيشغلها المتدربون . فمن خلال هذا الوصف يمكن تحديد المستوى الذى يتعين رفع المتدرب اليه من خلال عملية التدريب ليباشر اختصاصاته وواجبات الوظيفة على الوجه المرضي (٢) .

---

1. U.S. Civil Service Commission. The Job Element Method, (Washington, D.C., June, 1968). p. 14.

(٢) انظر نى هذا المعنى ، جعفر العبد : « القيادة الادارية والتدريب فى الخدمة المدنية » ، ( القاهرة : مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٦٩ ) ، ص ٩١ .

كذلك فإن آراء الرؤساء والقادة ، وتقارير التفتيش ، والتقارير السنوية ، ومعدلات الأداء ، وشكاوى الجمهور ، وإعادة التنظيم ، والتطوير الذى يدخل على العمل ، والتقدم العلمى والتكنولوجى الذى تحرزه المنظمة ، وآراء المتدربين كلها عناصر هامة فى التعرف على الاحتياجات التدريبية (١) .

### ثانيا : تخطيط المناهج :

إذا كان قياس الاحتياجات التدريبية يحدد المسافة بين المستوى الذى عنده المتدرب والمستوى الذى يجب أن يبلغه ، فإن المنهج التدريبى هو الوسيلة التى تمكن المتدرب من قطع هذه المسافة ، أى الوصول الى المستوى المستهدف .

فتخطيط المناهج يركز على عملية المسح التى تجريها جهة التدريب للاحتياجات التدريبية . فمن طريق المنهج يمكن قطع المسافة ، أو سد الفراغ بين موقف المتدرب عند بدء التدريب وما نرجو أن يكون عليه موقفه عند نهايته . أو بين الحالة التى هو عليها والحالة التى نأمل أن نرتفع به اليها من خلال عملية التدريب .

فكأن الهدف الأساسى من المنهج هو الوفاء بالاحتياجات التدريبية للمتدربين . وفى سبيل تحقيق هذه الغاية يهتم المنهج أيضا بالوسيلة حتى لا تخرج عملية التدريب عن مفهومها العلمى وتتحول الى عملية تعليمية ... والفرق بينهما كبير .

وحتى يمكن أن يكون تخطيط المناهج واقعيا وموضوعيا ، يجب أن يؤخذ فى الحسبان عدد من الاعتبارات ، أهمها :

١ - أن يرتبط المنهج بالجوانب الحضارية والثقافية والسياسية

---

(١) للتوسع فى هذا الموضوع انظر ، جعفر العبد : المرجع السابق ، ٨٨ - ٩٤ .

عبد المنعم حبيب : ، المدخل العلمى لدراسة وتحديد الاحتياجات التدريبية ، ( القاهرة

مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧١ ) ص ٧٧ - ٨٦ .



للمجتمع • بمعنى أن يكون منهاج واقعيًا لا دخليًا أو مستوردًا • بذلك تهدف المناهج التدريبية إلى تحقيق الربط بين التدريب والبيئية • إذ ليس من المتصور فصل التدريب عن البيئة ، أو أن تنعزل معاهد ومؤسساته عن المجتمع والواقع العملي والظروف والاعتبارات الميدانية •

ولذلك فإن تخطيط المناهج يجب ألا تستأثر به مؤسسات التدريب وحدها ، وإنما يفضل أن تشترك فيه الجهات المعنية التي يمثلها الدارسون •

٢ - أن تأخذ المناهج في حساباتها دوماً الأهداف العامة المتوخاة من عملية التدريب • ذلك أن رفع الكفاءة الانتاجية ، وتغيير الاتجاهات ، واكتساب عادات عمل أفضل ، وتنمية المهارات والقدرات ... هذه كلها - في تقديرنا - أهداف بسيطة • غايتها الحقيقية هي الوصول إلى أداء أحسن ، وخدمات أكفأ ، وانتاجية متزايدة •

بذلك لا يمارس التدريب للتدريب، أو في حدود ضيقة تقتصر على التنمية الذاتية للأفراد ، وإنما يمتد إلى أهدافه النهائية التي تجعل منه « التدريب للمجتمع » ويعود عائدته على العمل •

٣ - أن تلتزم المناهج بالواقعية ، بحيث تساير دوماً حركة التغيير الاجتماعي والتكنولوجي المتزايد السرعة ، وبحيث تجعل المتدربين قادرين على ملاحقة هذا التغيير أولاً بأول •

ولهذا يجب أن تنأى المناهج عن أن تكون تكراراً لمعلومات سبق أن حصلها المتدربون ، أو سرداً لأنظمة وأساليب معمول بها دون إتاحة الفرصة لمناقشة امكانية تطويرها أو إدخال أخرى أكثر تقدماً وعصرية • وبذلك يجد المتدربون دائماً في المناهج شيئاً جديداً يضيفونه إلى معارفهم وخبراتهم •

٤ - أن تنأى مناهج التدريب عن أن تصبح تجميعاً لمواد ودراسات فلسفية أو تاريخية أو فقهية ، أو غيرها من المواد النظرية •

وحتى في إطار المواد الاجتماعية الهامة كالعلاقات الانسانية والعلاقات

العامة والدراسات السلوكية ، فإن اهتمام المنهج يجب أن ينصرف فى المقام الأول الى إتاحة الفرصة لمناقشة الحالات والمشكلات وتحليل المواقف العملية المتصلة بعلاقات العمل وسرد الخبرات ، وعرض الدروس المستفادة ، وما الى ذلك .

٥ - أن تتم عملية تقييم المناهج المعمول بها بين حين وآخر . وهذا التقييم يجب أن يأخذ فى حساباته رأى الدارسين ، والأساتذة ، وجهات العمل .

على أن تطور المناهج أولا بأول فى ضوء نتائج التقييم .

#### ثالثا : المدرب :

أن المدرب يستهدف تغيير الآخرين . وهو سوف ينجح فى ذلك لو أنه أقنعهم بسلوكه أنه يعنى ما يقول . وكل لقاء بين المدرب والمتدربين يجب أن يحقق الآثار التى يحققها الفيلم المشوق لمن يشاهده لأول مرة .

والمدرب هو العنصر الأساسى فى عملية التدريب اللازمة لأحداث التغييرات المطلوبة فى الأفراد والجماعات . وليس من شك فى أن دوره يتزايد باستمرار واصبحت وظيفته أكثر تعقيدا وأهمية اذا أخذنا فى الاعتبار صعوبة تقبل الأفراد والجماعات لتغيير مفاهيمها وأنماط سلوكها (١) .

ويؤكد هذا الاتجاه "Alhiser" ، حين يقارن بين الاتجاهين القديم والحديث فى الاختيار لوظيفة التدريب . اذ يقول هذا الكاتب أن الاتجاه كان لدى إدارة المؤسسات فى السنين السابقة الى اختيار الشخص لمركز التدريب لمجرد معرفته للمؤسسة وعملياتها المختلفة ، أما اليوم فإن زيادة تعقيد وأهمية عمليات التدريب والتنمية قد حدت بالمؤسسات الى البحث عن أشخاص يتمتعون بخلفيات وخبرات فى التربية وأساليب البحث العلمى والتدريب وعلم النفس والاجتماع ونظريات التعليم المختلفة وديناميكية الجماعة

والوسائل السمعية والبصرية واستخداماتها والادارة والاحصاء والاتصالات  
للمراكز التدريب (١) .

ويضيف "Engel" ان على المدربين ان يكونوا اخصائى تنمية  
موارد بشرية ووسائل تغيير "Change agents" ، وواضعى ومخططى مناهج ،  
واخصائى تعليم ، ومدربى مدربين (٢) .

ويحدد "Albano" الصفات والقدرات التى يجب ان يتحلى بها  
المدرّب ويعكسها على الموقف التدريبي لضمان تفاعل المدربين فى هذا الموقف ،  
وهذه الصفات تشمل الاخلاص ، الانفتاح العقلى ، الثقة ، القدرة على الاختيار ،  
الاهتمام بتطبيق العملية التعليمية ، الاستعداد لتغيير الآراء ، النظرة المستقبلية ،  
معرفة وتقدير صعوبات وتعقيدات الوظيفة ، الاتجاه والاسلوب الذى يضمن  
الموضوعية ، والايان بان التنمية تحدث من خلال الانجاز الفعال للفرد  
والجماعة (٣) .

اما "Stern" فقد خرج بالاستنتاج القائل باعطاء اهتمام متزايد  
لتلك الجوانب التى تظهر وكأنها تؤثر فى فاعلية التدريب . ومن خلال خبرته  
الشخصية قام بفحص الصفات والاساليب والداخل التى شعر انها مفيدة  
لأداء عمل المدرّب ونموه ، وحددها بستة وعشرين صفة واسلوب يجب ان  
يتحلى بها المدرّب الكفء (٤) .

ومن وجهة نظرنا ، فانه يمكن اجمال اهم المقومات التى يجب ان تتوفر  
فى المدرّب فيما يلى :

١ - أن يكون مؤمنا بقيمة ما يفعل ايمانا راسخا .

1. Norman Alhiser : "The Training Director : Toward a Professional Status, Training and Development Journal 24, No. 5, (May 1970), 16.
2. Herbert M. Engel: Hand Book of Creative Learning Exercises (Houston Tex : Gulf Publishing Co., 1973), p. ix.
3. J. Albano, "Closing the Confidence Gap", Training and Development Journal 28, No. 6 (June 1974), pp. 8-13.
4. Frank M. Sterner, "The Effective Management Development Facilitator," Training and Development Journal 28, No. 6 (June, 1974), p. 8-11.

٢ - أن يكون قدوة لمن يدرّبهم ، بحيث يتوفّر لديهم الإحساس بأنّه يعنى ما يقول .

٣ - أن يكون لديه القدر الكافى من المادّة العلميّة والخبرة .

٤ - أن يكون قادرا على نقل وتوصيل هذه المعلومات الى الآخرين ، متمكنا من فن التعليم والتدريب .

٥ - أن يكون متفهّما لطبيعة عملية التدريب أو التنمية ، مدركا الفرق بينها وبين عملية التعليم .

٦ - أن تكون لديه القدرة على التجديد والتطوير المستمر فى مادّة التدريب وأساليبه .

٧ - ألا تزيد أعباؤه عن القدر الذى يحافظ معه على فاعليته ، ويتيح له فرص التنمية الذاتيّة ومداومة الاطلاع .

ومن الأهمية بمكان النظر الى المدرب ، أو المرشح للتدريب ، كشخص متكامل . ذلك أن نجاح المدرب يعتمد الى حد كبير على فاعلية الطريقة التى يستخدمها كشخص متكامل ، فمهارّة المدرب مندمجة أساسا فى شخصيته ، وسلوكه ، وما تعرض اليه من تجارب وخبرات طوال سنين حياته . وفى نفس الوقت فإن المتدرب يحضر كذلك الى الموقف التدريبي بشخصيته ككل . وهكذا فإن المدرب والمتدرب يحضران معهما فى الموقف التدريبي نتائج التفاعل بين القدرات والصفات المختلفة فيهما مع البيئة وتجارب الماضى والتعليم والثقافة والقدرات العقلية والصحية ... الخ .

وعلى المدرب التزامات أخرى غير الالتزامات العمليّة لاتقل عنها أهمية ، ذلك أنه مصدر غير المباشر للتنمية . فهو بتصرفاته وأفكاره وقيمه وأسلوب عمله واحترامه لمهنته يمكن أن يكون قدوة طيبة حية لها أثر بعيد المدى على المجموعات التى يعمل معها .

وعليه الى جانب ذلك مسئولية هامة تجاه العاملين فى المستويات الأولى كالمعيدين والباحثين . . . وهى مسئولية لاتقل قيمتها عن مسئوليته تجاه المدربين . والمعيد كثيرا ما يتبنى أسلوب الاستاذ الذى يعمل معه ويتشرب قيمه . وعلى ذلك فالاستاذ يمكنه أن يعمل على نجاح منظّمته حتى بعد أن يتركها عن طريق الجيل الذى يعده وينميه لأداء هذا الدور .

وهو الأسلوب الأمثل لقياس المسافة بين المستوى الذى عليه المتدرب قبل بدء التدريب والمستوى الذى نأمل فى وصوله اليه عند نهايته .

واهمال قياس الاحتياجات التدريبية بالأسلوب العلمى ، أو عدم تحديدها بدقة ومهارة ودراسة ، يهدر الأساس الأول والركيزة الهامة التى يمكن أن يبنى عليها أى برنامج تدريبي . لأن هذا العنصر - الاحتياجات التدريبية - يمثل الحلقة الأولى فى سلسلة حلقات مترابطة تكون العملية التدريبية . ومتى بقيت هذه الحلقة مفتقدة أو ضعيفة ، فإن قوة ومثانة عملية التدريب تنهار ويصيبها الفشل . ويصبح التدريب نشاطا غير ذى جدوى فيه مضية للجهد والوقت والمال .

ويبدو أن مفهوم الاحتياجات التدريبية مازال غير واضح لدى الكثيرين . لا يقتصر الأمر فى هذا على العاملين فى مجال التدريب ، وإنما يمتد الى بعض دارسى وكتاب الادارة الذين يعرفون الاحتياجات التدريبية بأنها المجالات التى ترغب المنظمة التدريب عليها لسد العجز فى القوى البشرية العاملة بها أو لرفع كفاءة العاملين فيها . وهذا المعنى بعيد عن المفهوم الصحيح للاحتياجات التدريبية . تلك المفهوم الذى يعنى مجموع التغييرات المطلوب احداثها فى الفرد والمتعلقة بمعلوماته وخبراته وأدائه وسلوكه واتجاهاته لجعله لائقا لشغل وظيفة أو أداء اختصاصات وواجبات وظيفته الحالية بكفاءة عالية (١) .

ان التعرف على الاحتياجات التدريبية يتطلب حصر المصادر التى يمكن أن تساعد المخطط فى تحديد هذه الاحتياجات وقياسها قياسا علميا . ومن أهم هذه المصادر وصف الوظائف التى سيشغلها المتدربون . فمن خلال هذا الوصف يمكن تحديد المستوى الذى يتعين رفع المتدرب اليه من خلال عملية التدريب ليباشر اختصاصاته وواجبات الوظيفة على الوجه المرضي (٢) .

---

1. U.S. Civil Service Commission. The Job Element Method, (Washington, D.C., June, 1968). p. 14.

(٢) انظر نى هذا المعنى ، جعفر العبد : « القيادة الادارية والتدريب فى الخدمة المدنية » ، ( القاهرة : مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٦٩ ) ، ص ٩١ .

كذلك فإن آراء الرؤساء والقادة ، وتقارير التفتيش ، والتقارير السنوية ، ومعدلات الأداء ، وشكاوى الجمهور ، وإعادة التنظيم ، والتطوير الذى يدخل على العمل ، والتقدم العلمى والتكنولوجى الذى تحرزه المنظمة ، وآراء المتدربين كلها عناصر هامة فى التعرف على الاحتياجات التدريبية (١) .

### ثانيا : تخطيط المناهج :

إذا كان قياس الاحتياجات التدريبية يحدد المسافة بين المستوى الذى عنده المتدرب والمستوى الذى يجب أن يبلغه ، فإن المنهج التدريبى هو الوسيلة التى تمكن المتدرب من قطع هذه المسافة ، أى الوصول الى المستوى المستهدف .

فتخطيط المناهج يركز على عملية المسح التى تجريها جهة التدريب للاحتياجات التدريبية . فمن طريق المنهج يمكن قطع المسافة ، أو سد الفراغ بين موقف المتدرب عند بدء التدريب وما نرجو أن يكون عليه موقفه عند نهايته . أو بين الحالة التى هو عليها والحالة التى نأمل أن نرتفع به إليها من خلال عملية التدريب .

فكأن الهدف الأساسى من المنهج هو الوفاء بالاحتياجات التدريبية للمتدربين . وفى سبيل تحقيق هذه الغاية يهتم المنهج أيضا بالوسيلة حتى لا تخرج عملية التدريب عن مفهومها العلمى وتتحول الى عملية تعليمية ... والفرق بينهما كبير .

وحتى يمكن أن يكون تخطيط المناهج واقعيا وموضوعيا ، يجب أن يؤخذ فى الحسبان عدد من الاعتبارات ، أهمها :

١ - أن يرتبط المنهج بالجوانب الحضارية والثقافية والسياسية

---

(١) للتوسع فى هذا الموضوع انظر ، جعفر العبد : المرجع السابق ، ٨٨ - ٩٤ .  
عبد المنعم حبيب : « المدخل العلمى لدراسة وتحديد الاحتياجات التدريبية » ، ( القاهرة  
مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧١ ) ص ٧٧ - ٨٦ .

للمجتمع • بمعنى أن يكون منهاج واقعيًا لا دخيلاً أو مستورداً • بذلك تهدف المناهج التدريبية إلى تحقيق الربط بين التدريب والبيئة • إذ ليس من المتصور فصل التدريب عن البيئة ، أو أن تنعزل معاهده ومؤسساته عن المجتمع والواقع العملي والظروف والاعتبارات الميدانية •

ولذلك فإن تخطيط المناهج يجب ألا تستأثر به مؤسسات التدريب وحدها ، وإنما يفضل أن تشترك فيه الجهات المعنية التي يمثلها الدارسون •

٢ - أن تأخذ المناهج في حساباتها دوماً الأهداف العامة المتوخاة من عملية التدريب • ذلك أن رفع الكفاءة الانتاجية ، وتغيير الاتجاهات ، واكتساب عادات عمل أفضل ، وتنمية المهارات والقدرات ... هذه كلها - في تقديرنا - أهداف بسيطة • غايتها الحقيقية هي الوصول إلى أداء أحسن ، وخدمات أكفأ ، وانتاجية متزايدة •

بذلك لا يمارس التدريب للتدريب، أو في حدود ضيقة تقتصر على التنمية الذاتية للأفراد ، وإنما يمتد إلى أهدافه النهائية التي تجعل منه « التدريب للمجتمع » ويعود عائده على العمل •

٣ - أن تلتزم المناهج بالواقعية ، بحيث تساير دوماً حركة التغيير الاجتماعي والتكنولوجي المتزايد السرعة ، وبحيث تجعل المتدربين قادرين على ملاحقة هذا التغيير أولاً بأول •

ولهذا يجب أن تتأى المناهج عن أن تكون تكراراً لمعلومات سبق أن حصلها المتدربون ، أو سرداً لأنظمة واساليب معمول بها دون إتاحة الفرصة لمناقشة امكانية تطويرها أو إدخال أخرى أكثر تقدماً وعصرية • وبذلك يجد المتدربون دائماً في المناهج شيئاً جديداً يضيفونه إلى معارفهم وخبراتهم •

٤ - أن تتأى مناهج التدريب عن أن تصبح تجميعاً لمواد ودراسات فلسفية أو تاريخية أو فقهية ، أو غيرها من المواد النظرية •

وحتى في إطار المواد الاجتماعية الهامة كالعلاقات الإنسانية والعلاقات

العامة والدراسات السلوكية ، فإن اهتمام المنهج يجب أن ينصرف فى المقام الأول الى إتاحة الفرصة لمناقشة الحالات والمشكلات وتحليل المواقف العملية المتصلة بعلاقات العمل وسرد الخبرات ، وعرض الدروس المستفادة ، وما الى ذلك .

٥ - أن تتم عملية تقييم المناهج المعمول بها بين حين وآخر . وهذا التقييم يجب أن يأخذ فى حساباته رأى الدارسين ، والأساتذة ، وجهات العمل .

على أن تطور المناهج أولا بأول فى ضوء نتائج التقييم .

### ثالثا : المدرب :

ان المدرب يستهدف تغيير الآخرين ، وهو سوف ينجح فى ذلك لو انه اقنعهم بسلوكه انه يعنى ما يقول . وكل لقاء بين المدرب والمتدربين يجب أن يحقق الآثار التى يحققها الفيلم المشوق لمن يشاهده لأول مرة .

والمدرب هو العنصر الأساسى فى عملية التدريب اللازمة لأحداث التغييرات المطلوبة فى الأفراد والجماعات . وليس من شك فى أن دوره يتزايد باستمرار واصبحت وظيفته أكثر تعقيدا وأهمية اذا أخذنا فى الاعتبار صعوبة تقبل الأفراد والجماعات لتغيير مفاهيمها وأنماط سلوكها (١) .

ويؤكد هذا الاتجاه "Alhiser" ، حين يقارن بين الاتجاهين القديم والحديث فى الاختيار لوظيفة التدريب . اذ يقول هذا الكاتب أن الاتجاه كان لدى إدارة المؤسسات فى السنين السابقة الى اختيار الشخص لمركز التدريب لمجرد معرفته للمؤسسة وعملياتها المختلفة ، أما اليوم فان زيادة تعقيد وأهمية عمليات التدريب والتنمية قد حدت بالمؤسسات الى البحث عن أشخاص يتمتعون بخلفيات وخبرات فى التربية وأساليب البحث العلمى والتدريب وعلم النفس والاجتماع ونظريات التعليم المختلفة وديناميكية الجماعة



والوسائل السمعية والبصرية واستخداماتها والادارة والاحصاء والاتصالات  
للمراكز التدريب (١) .

ويضيف "Engel" أن على المدربين أن يكونوا اخصائيي تنمية  
موارد بشرية ووسائل تغيير "Change agents" ، وواضعي ومخططي مناهج ،  
واخصائي تعليم ، ومدربي مدربين (٢) .

ويحدد "Albano" الصفات والقدرات التي يجب أن يتحلى بها  
المدرّب ويعكسها على الموقف التدريبي لضمان تفاعل المدربين في هذا الموقف ،  
وهذه الصفات تشمل الاخلاص ، الانفتاح العقلي ، الثقة ، القدرة على الاختيار ،  
الاهتمام بتطبيق العملية التعليمية ، الاستعداد لتغيير الآراء ، النظرة المستقبلية ،  
معرفة وتقدير صعوبات وتعقيدات الوظيفة ، الاتجاه والاسلوب الذي يضمن  
الموضوعية ، والايمان بأن التنمية تحدث من خلال الانجاز الفعال للفرد  
والجماعة (٣) .

أما "Sterner" فقد خرج بالاستنتاج القائل باعطاء اهتمام متزايد  
لتلك الجوانب التي تظهر وكأنها تؤثر في فاعلية التدريب . ومن خلال خبرته  
الشخصية قام بفحص الصفات والأساليب والمداخل التي شعر أنها مفيدة  
لأداء عمل المدرّب ونموه ، وحددها بستة وعشرين صفة واسلوب يجب أن  
يتحلى بها المدرّب الكفء (٤) .

ومن وجهة نظرنا ، فإنه يمكن اجمال أهم المقومات التي يجب أن تتوفر  
في المدرّب فيما يلي :

١ - أن يكون مؤمناً بقيمة ما يفعل إيماناً راسخاً .

1. Norman Alhiser : "The Training Director : Toward a Professional Status, Training and Development Journal 24, No. 5, (May 1970), 16.
2. Herbert M. Engel : Hand Book of Creative Learning Exercises (Houston Tex : Gulf Publishing Co., 1973), p. ix.
3. J. Albano, "Closing the Confidence Gap", Training and Development Journal 28, No. 6 (June 1974), pp. 8-13.
4. Frank M. Sterner, "The Effective Management Development Facilitator," Training and Development Journal 28, No. 6 (June, 1974), p. 8-11.

٢ - أن يكون قدوة لمن يدرّبهم ، بحيث يتوفر لديهم الاحساس بأنه  
يعنى ما يقول .

٣ - أن يكون لديه القدر الكافى من المادة العلمية والخبرة .

٤ - أن يكون قادرا على نقل وتوصيل هذه المعلومات الى الآخرين ،  
متمكنا من فن التعليم والتدريب .

٥ - أن يكون متفهما لطبيعة عملية التدريب أو التنمية ، مدركا الفرق  
بينها وبين عملية التعليم .

٦ - أن تكون لديه القدرة على التجديد والتطوير المستمر فى مادة  
التدريب وأساليبه .

٧ - ألا تزيد أعباؤه عن القدر الذى يحافظ معه على فاعليته ،  
ويتيح له فرص التنمية الذاتية ومداومة الاطلاع .

ومن الأهمية بمكان النظر الى المدرب ، أو المرشح للتدريب ، كشخص  
متكامل . ذلك أن نجاح المدرب يعتمد الى حد كبير على فاعلية الطريقة التى  
يستخدمها كشخص متكامل ، فمهارة المدرب مندمجة أساسا فى شخصيته ،  
وسلوكه ، وما تعرض اليه من تجارب وخبرات طوال سنين حياته . وفى نفس  
الوقت فإن المتدرب يحضر كذلك الى الموقف التدريبى بشخصيته ككل . وهكذا  
فإن المدرب والمتدرب يحضران معهما فى الموقف التدريبى نتائج التفاعل بين  
القدرات والصفات المختلفة فيهما مع البيئة وتجارب الماضى والتعليم والثقافة  
والقدرات العقلية والصحية ... الخ .

وعلى المدرب التزامات أخرى غير الالتزامات العملية لاتقل عنها أهمية،  
ذلك أنه مصدر غير المباشر للتنمية . فهو بتصرفاته وأفكاره وقيمه وأسلوب  
عمله واحترامه لمهنته يمكن أن يكون قدوة طيبة حية لها اثر بعيد المدى على  
المجموعات التى يعمل معها .

وعليه الى جانب ذلك مسئولية هامة تجاه العاملين فى المستويات  
الأولى كالمعنيين والباحثين . . . وهى مسئولية لاتقل قيمتها عن مسئوليته تجاه  
المدرّبين . والمعيد كثيرا ما يتبنى أسلوب الاستاذ الذى يعمل معه ويتشرب  
قيمه . وعلى ذلك فالأستاذ يمكنه أن يعمل على نجاح منظّمته حتى بعد أن  
يتركها عن طريق الجيل الذى يعده وينميه لأداء هذا الدور .

ورأس مال أى أستاذ هو علمه وخبرته . ومن ثم فإن عليه أن يهتم بتنمية قدراته الشخصية عن طريق الاطلاع والقراءة والبحث والاستماع والاتصالات والسفر .

ولما كان الأستاذ عرضة للجمود ذهنى الذى يؤدى به الى التكرار المل ، وهو أقصى ما يمكن أن يصيب الكرامة العلمية لأى أستاذ ، فإنه قد أصبح من المعترف به اعطاء الأساتذة اجازة مناسبة ، كل عدد من السنوات يتفرغون فيها للإنتاج العلمى . وتعاون هذه الفترة على تجديد نشاط الأستاذ لاستئناف عمليات التنمية . كما أنها تعطيه فرصة القامل والتفكير وإعادة النظر فى أسلوبه وطريقته .

ومن هنا تبرز أهمية تقليل أعباء الأستاذ وإشراكه فى برامج مختلفة فى نوعها ومستوياتها . وتبادل الخبرات بين المعاهد ، وتقسيم وقت الأستاذ بين التدريب والبحث والاستشارة ، واعطائه الفرصة لتنمية قدراته عن طريق الزيارات والسفر والاجازات ، ومحاولة تقييم البرامج التدريبية والتعرف على أثارها ، حتى ترى هيئة التدريس هدفا لما تفعل (١) .

#### رابعا : أسلوب التدريب :

ان أسلوب التدريب هو الذى يمنح الحياة للبرنامج التدريبى أو يؤدى الى تجمده وفشله . وليس المهم فقط أن نعتزف بأهمية التدريب ، ونخطط له ، ونجرى قياسا علميا للاحتياجات التدريبية ، ونصمم المناهج . فمثل هذه الجهود يمكن أن تصبح نتائجها محدودة الجدوى ، لو أن ممارسة التدريب جاءت بأسلوب تقليدى يأخذ المدرب مرة ثانية الى جو الدراسة المألوف بالكلية النظرية ، حيث يجلس الطالب ضمن جماعة يستمع الى محاضر يلقي عليهم مادته ، مانحا كل اهتمامه للموضوع ، وأقل اهتمامه للفرد المستمع . ولذلك فإن جهة التدريب ومؤسساته مسئولة عن أن توجه

---

(١) تغيير الاتجاهات والقيم من الأمور التى لا تظهر أثارها الا بعد وقت . لذلك فإن القائمين بأعمال تتعلق بتطوير العنصر البشرى مثل الخدمة الاجتماعية ، أو الارشاد النفسى ، أو التنمية والتدريب ، معرضون للإصابة بأعراض الاحباط أو اليأس اذا لم يلمسوا أثرا لجهودهم بين حين وآخر .

المدرسين الى ذلك . وتشجعهم على استعمال المساعدات التدريبية ووسائل  
الايضاح .

واختيار الأسلوب المناسب يتوقف - فى المقام الأول - على المدرب .  
وفى كل مرة يظهر فيها المدرب أمام المتدربين تكون بمثابة اختبار جديد له  
من واقع الأسلوب الذى يستخدمه . ذلك أن الأسلوب المتخلف يضيع على  
المدرب الجيد الكثير من الفرص التى كان يمكن أن يستغلها نتيجة تمكنه من  
الوضوح ، وخبراته المكتسبة فى مجاله ، وإيمانه بما يعمل . ولذلك فإن  
اعداد المدرب الكفاء هى احدى المهام الحيوية التى يجب أن تتنبه اليها  
مؤسسات التدريب . فتضع البرامج الكفيلة بتدريب المدرسين وانعاش  
معلوماتهم ، وتعريفهم بكل جديد ومتطور فى مجال التدريب وأساليبه .

ويجب أن يحرص أسلوب التدريب على تأكيد دور المتدرب وتحقيق  
اسهامه فى عملية التدريب . وهذه نقطة غاية فى الأهمية . ذلك أنه اذا كان  
على المدرب التزام قبل المتدربين ، فإن التزام هؤلاء قبل البرامج لا يقل شأنًا  
فى تقديرنا . وأسلوب التدريب المتميز هو الذى يثير اهتمامات المدرسين ،  
ويحقق تفاعلهم ويحفزهم على الاسهام الإيجابى فى البرنامج . وتأكيدا لهذه  
النقطة نقول أن المدرب الناجح هو الذى يستخدم الأسلوب الذى يجعل اسهام  
المتدربين فى ذروته وعند أقصى مداه . فاذا كان هذا الأمر لا يتحقق بدرجة  
أو أخرى ، فإن على المدرب أن ينظر فى نفسه ويراجع أسلوبه فى التدريب .

ويوجد عدد من النقاط التى نود أن نبرزها بصدد أساليب التدريب ،  
والتي نجملها فيما يلى :

١ - اختلاف أسلوب التدريب باختلاف الهدف منه . فالبرامج الهادفة  
الى زيادة المهارة الفنية أو توقي مخاطر العمل . تتطلب أساليب مختلفة عن  
تلك التى تستعمل فى البرامج الهادفة للتنمية وتغيير الاتجاهات .

٢ - اختلاف أسلوب التدريب باختلاف طبيعة العمل . فالأساليب التى  
تستعمل فى تدريب القائمين بالأعمال الكتابية والسكرتارية تختلف عن تلك  
تستعمل فى تدريب المشرفين ، وعن التى تستعمل فى تدريب الفنيين .

٣ - اختلاف أسلوب التدريب باختلاف المستوى الوظيفى . فيلاحظ

مثلا انه بالنسبة للهرم التنظيمى قد تختلف أساليب التدريب التى تستخدم مع كل مستوى من المستويات . فبعض الأساليب التى قد تلائم تدريب المشرفين ، قد لا تكون بالضرورة ملائمة فى تدريب كبار المنفذين ، وهكذا .

٤ - اختلاف أسلوب التدريب باختلاف مادة التدريب . فالتدريب على اتخاذ القرارات يتطلب أسلوبا يختلف عن أسلوب التدريب على العلاقات الانسانية أو العلاقات العامة .

وسوف نقتصر هنا فى تناولنا لأساليب التدريب على تلك التى تستخدم فى التدريب الادارى .

وأساليب التدريب - كما هو معروف - تشمل المحاضرة ، والندوة ، والمناظرة والمناقشة ، وحلقات البحث ، ودراسة الحالات ، وتقمص الأدوار ، واختبار الحساسية ، وتحليل المناقشة الحرة ، وتقديم البحوث والتقارير . والدراسات ، والاستقصاء الميدانى ، والزيارات والبحوث الميدانية ، والعمل الميدانى تحت اشراف .

والمحاضرة : من أنجح أساليب المشاركة فى المعلومات اذا استعملت مع غيرها من الوسائل . وهى وان كانت اليوم موضع نقد شديد لكنها فى حد ذاتها وسيلة لها قيمتها . فإى انسان حريص على تنمية معلوماته يستمتع بالاستمتاع الى محاضرة متكاملة متماسكة لها منطق متزن وبها افكار جديدة .

وسبب هذا الهجوم ليس انخفاض قيمة المحاضرة كاسلوب ، ولكنه المبالغة فى استعمالها وجعلها الأسلوب الوحيد (١) . ولهذا اسبابه ، فزيادة عدد المشتركين فى البرامج مثلا يمنع الالتجاء الى الوسائل الأخرى ، كما أن مستوى بعض المجموعات يضطر الأستاذ الى محاضرتهم فى الأسس والقواعد العامة . وعدد ساعات البرنامج المجزأ على عدد كبير من الأساتذة يحد من

---

(١) الوسيلة التى لا بد من البعد عنها فى التنمية هى «الحصة» وليست المحاضرة . والدرس أو الحصة هى توريد لبعض معلومات هى جزء من المقرر بغض النظر عن استيعاب المجموعة لمعانيها أو استجابتهم لها .

الالتجاء لغير أسلوب المحاضرة . بالإضافة الى ذلك فان الأساليب الأخرى كثيرا ما لا تتوافر مقوماتها في عدد من المعاهد .

وحلقة المناقشة : من الأساليب الفعالة في أحداث التنمية . ولكن لابد أن يصاحبها استعداد الجماعة سلفا لموضوعات المناقشة . وأن يكون عدد المشتركين محدودا بحيث يسمح للأستاذ أن يلحظ استجابات أفراد الجماعة وقدرتهم على الاستيعاب والاستماع والتركيز وأقدامهم على الكلام أم أحجامهم عنه . وتشجيعهم وتدعيم نقاط قوتهم . لذلك يجب الحد من عدد أفراد المجموعات الى أقل عدد ممكن بالنسبة لكل برنامج .

ودراسة الحالة : من الأساليب التي انتشر استعمالها حتى في عدد من الدول النامية منها الهند والسودان وكينيا والمغرب والعراق ومصر .

ومزايا دراسة الحالة أنها تعرض أفراد المجموعة لمواقف جديدة ، فيتعرفون خلالها على مشكلات العمل والجهاز الإداري . كما أنها توضح لهم أن هناك أكثر من مخرج ووجهة نظر لكل مشكلة ، وأن هناك أكثر من قرار يمكن اتخاذه . ذلك أنه خلال الحالة التي قد تكون استمرت في الواقع يتخذ كل عضو من أعضاء الجماعة عددا كبيرا من القرارات في فترة قصيرة وبطريقة مركزة . وفي ذلك تنشيط لحواس التحليل والموازنة والاختيار التي هي مقومات عملية اتخاذ القرارات التي أصبحت اليوم أول مسئوليات القائد الإداري .

ونقطة البداية في استعمال أسلوب الحالات هو بالطبع وجود هذه الحالات . وعلى ذلك فان البدء في جميع الحالات بالاستعانة بالباحثين والمعيدون بالمعاهد المختلفة أصبح أمرا ضروريا .

وتساعد القضاة الإدارية وتحليل المناقشة الحرة على تفهم السلوك البشري والانفعالات النفسية . وهي تساعد القائد الإداري على أن يتكشف بنفسه أسلوبه الإداري أو القيادي وطريقته في الاتصال والتكيف مع الموقف ومع الجماعة ، وفي اتخاذ القرارات . ولا نرى جدوى من استعمالها سوى في المستويات العليا وفي المجموعات الصغيرة . ولابد أن تمارس تحت إشراف أستاذ متخصص له خبرة في تفهم وتوجيه السلوك البشري .

أما الدراسات والبحوث الميدانية فلها قيمة فى التدريب ، وقيمة أيضا فى التعرف على الحقائق والاتجاهات القائمة فى العمل مما يساعد على تخطيط التدريب ورسم سياسة الإصلاح الإدارى بصفة عامة . كما أنها تعاون الباحثين على تنمية الاتجاه العلمى السليم فى بحث المشاكل . وتتفاوت قيمة هذا الأسلوب حسب قدرات الباحثين والامكانيات المتاحة لهم .

يعتبر أسلوب تقمص الأدوار طريقة للتفاعل الإنسانى تتضمن سلوكا واقعيا فى مواقف متخيلة . وهو أسلوب تلقائى لأن اللاعبين يسلكون كما لو كانوا يتصرفون فى الواقع . ويمكن أن يسهم لعب الأدوار فى معالجة مشكلات المرءوسين الذين لا يريدون تحمل المسئولية ، أو الذين يطلبون دائما التوجيه والتأييد من الآخرين ، وفى علاج مشكلات الخروج على القواعد وعدم احترام مواعيد العمل ، والخرج من توجيه اللوم الى المرءوسين ، وعدم ابلاغ الرئيس بالأخبار السيئة ، وكذلك مشكلات المرءوسين مع رؤسائهم وشكواهم من عدم قابليتهم للتغيير ومن الأوتوقراطية وغيرها من المشكلات (١) .

ومن أنجح الأساليب التدريب-العملية واللاحقات التى تجرى تحت إشراف مسئول بالوحدة يتابع تقدم المتدرب ، ويشارك بملاحظاته مع الأستاذ المسئول عن الجماعة . وهو أسلوب يحتاج لتمهيد واتصال .

#### خامسا : الإمكانيات الواجب توافرها :

أهمها مساعدات التدريب ، ووسائل الإيضاح ، والمكتبة . وهذه الوسائل لا تقتصر فوائدها على الدارسين فقط ، بل تفيد الأستاذ كذلك (٢) . ومن المفيد إنشاء قسم خاص لمساعدات التدريب ووسائل الإيضاح تجمع فيه الخرائط والأفلام والشرائح ، والرسوم البيانية والصور والنماذج وأجهزة العرض . ويقوم هذا القسم على خدمة هيئة التدريس بأعداد وسائل الإيضاح التى تتطلبها كل مادة .

---

(١) انظر فى ذلك مقال لويس كامل مليكة « تمثيل الأدوار فى التدريب القيادى » ، مجلة الإدارة ، اتحاد جمعيات التنمية الإدارية ، ( القاهرة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧٠ ) ص ٤٩ - ٦٠ .

(٢) هناك أفلام سينمائية توضح للمدرب بعض الأخطاء التى قد يقع فيها أثناء المحاضرة مثلا حتى يحاول تجنبها .

أما المكتبة . فلا بد أن تهيأ بحيث تصبح محراب الأستاذ وصديق الدارس . وذلك بأن تنظم وتنسق بحيث ترغب في الالتجاء إليها . وبحيث تتوفر فيها للكتب والمراجع والوثائق القيمة الى جانب الدوريات الحديثة .

**المكان وظروف العمل :** وهذه لها تأثير مباشر ملموس على المتدربين والأساتذة والمدرسين معا . وهناك من الدراسات ما أثبتت علاقة المكان وموقعه وتنظيمه ونظامه بالانتاج وبالتحصيل . وهناك معاراض دولية تتخصص في أثاث المكاتب من حيث نوعه ولونه وحجمه وشكله ، وعلاقة كل ذلك بأنواع العمل المختلفة وزيادة الانتاج .

والواقع أن وجود المعاهد في مبنى مهيا لهذا الغرض ، وبه القاعات وغرف الاجتماعات والمكتبة ، ومكاتب لائقة للعاملين أمر يستحق التخطيط لتحقيقه يوما ما .

### الحوافز :

إن برامج التدريب التي لا تقدم حوافز فعالة للمتدربين تضعف فاعليتها، وتتأثر درجة اقبال الدارسين عليها . فالتدرب لا يفي عادة من وراء التدريب مجرد التنمية الشخصية ، ولكنه يتطلع أيضا الى أنواع الحوافز المختلفة التي تجعل من التدريب نشاطا يثير في الأفراد نرعات التحدى ويرضى مآلديهم من طموح .

وللحوافز المادية والأدبية أثرها الهام في بعث التنافس وحرص الدارسين على الانتظام والتحصيل والتفوق . ومن وجهة نظرنا فإننا نرى أن حوافز التدريب يجب أن تسرى على المتدربين والمدرسين على السواء . وبالنسبة للمدرسين فإن مكافآت التدريب وبرامج السفر والزيارات الخارجية تعتبر في مقدمة الحوافز التي يمكن أن توفرها خطط التدريب الفعالة .

ومن ناحية أخرى ، فإن برامج التدريب التي أحسن تخطيطها يجب أن تتضمن قدرا مناسبا من النشاط الاجتماعي والترفيهي ، مثل القيام بالرحلات الثقافية والترويحية . كما يجب أن تتجنب هذه البرامج حرمان المتدربين من المزايا المادية المقررة لهم أثناء العمل - بقدر الامكان - حتى لا يؤثر هذا على انتظامهم في التدريب .



## تقييم التدريب

التدريب نظام تتداخل العوامل التي تعتبر حافزا اليه ودافعا له ، والتي تقرر امكانيته ، وتلك التي تحدد فلسفته وأسلوبه ونظامه ، وتلك التي تكيف الظروف التي تسبقه وتعاصره وتتلوه . وهو يتوقف على اتجاهات وقدرات فئات مختلفة . منها المتدربين ، والمدرسين ، والقادة الإداريين . كما أنه يتأثر بعوامل جاءت من الناحية الزمنية على فترات متباعدة ، بعضها بدأ مع تنشئة جماعة المديرين وأسلوب تربيته وما اكتسبوه من صفات وسمات ، وبعضها يعتمد الى الظروف التي يواجهونها بعد عودتهم الى أماكن عملهم .

من هنا اعتبرت مسألة تقييم التدريب من المسائل المعقدة التي تدفع أحيانا الى الاتجاه للاعتقاد باستحالته .

ولكن الصعوبة في تقييم التدريب لا تنفي معها قيمة المحاولة . وإثارة الصعوبات التي تعترض دراسة ما لا تعرقلها ، إنما هي العكس من ذلك تعاونها . والمعروف أن نتيجة كل دراسة ترتبط نجاحا وفشلا ارتباطا طرديا بدرجة استيعاب وتفهم الصعوبات التي تعترض سبيلها مقدما ، ودرجة الاستعداد لهذه الصعوبات .

وأول صعوبة تعترض تقييم التدريب - أي تدريب - وهي نقطة البداية في أي تقييم . هي الوصول الى تحديد واضح وشامل للهدف .

تقييم التدريب يستلزم اذن أولا تحديد ماهو الهدف أو الأهداف التي يسعى اليها . فقبل تحديد الهدف الذي نسعى اليه لا يمكن معرفة ما اذا كنا قد حققناه أو لم نحققه .

وهدف التدريب الإداري - مجرد تحديد هدف التدريب - أمر ليس بالسهولة التي قد يبدو عليها ، بل هو مجال أكثر فيه الجدل والنقاش .

وإذا التزمنا بالرأي السائد والمقبول ، من أن التدريب الإداري يسعى الى زيادة الكفاءة الانتاجية ، والارتفاع بمستوى الأداء ، والى تنمية المهارات المتعلقة بالعلاقات وباكتشاف المشكلات وتحليلها ، والى تنمية الشخصية وصقلها ، وتغيير اتجاهات الدارسين وفكرهم عن طبيعة دورها في عملهم

والمنظمات التى يعملون بها ، والى التنمية السياسية للعاملين بالدولة . اذا سلمنا بهذا . ثم أمكننا تصميم برنامج يسعى لتحقيق هذه الاهداف ، مؤسسا على الدراسة العملية للاحتياجات التدريبية الفعلية ، مع ما فى ذلك من صعوبات ، فهل يمكن التوصل لتحديد ما اذا كان التغيير الذى حدث فى القدرات والمهارات راجع الى التدريب أو الى غيره من العوامل ؟

هذا الأمر مشكوك فيه لعدم امكان التحكم فى الظروف الأخرى أو قياس درجة تأثيرها . فقد يزيد التدريب من مهارات الموظف وقدراته ، ولكن زيادة حجم العمل . أو عدم توافر امكانيات كافية أو عدم سلامة بيئة العمل لممارسة ماتدرب عليه . كلها عوامل قد تحجب آثار هذه الاستفادة .

فاذا افترضنا جدلا أن الهدف الأول من التدريب هو الفرد كشخص وليس المنظمة ككل . وأنه من تراكم صقل القدرات الفردية سيظهر جهاز إدارى أفضل . فما هى أذن معايير النجاح ؟ وكيف نقرر ما اذا كان المدرب قد استفاد أم لا ؟

هل المعيار هو شعور المتدرب بالاستفادة ؟

هل هو رضا الأساتذة عنه ؟

هل هو النجاح الذى حققه أثناء التدريب ؟

أم هو رضا الرئيس الذى يعمل معه المتدرب بعد عودته ؟

أم هو رضا الجمهور عن أداء الموظف ؟

أم أنه تقييم جهة التدريب لأعمالها ؟

وإذا كانت كل هذه المعايير أو بعضها هى المعمول به فى التقييم ، فما هى وسيلة قياسها ؟

وأخيرا اذا أمكننا أن نقرر ما اذا كان برنامج تدريبى قد نجح أو فشل فما هى الوسيلة التى بها يمكن ارجاع هذا النجاح أو الفشل الى أسباب معينة ؟

— هل فشل البرنامج لأن مدته كانت قصيرة ٠٠٠ أم لأنها كانت أطول من المطلوب ؟

— أم لأن المادة العلمية لم تكن كافية ؟

— أم لأن التدريب يسير بأسلوب تقليدى لايجدى كثيرا فى تغيير الموظف ؟

— أم لأن مستوى أداء الأساتذة كان منخفضا ؟

— أم لأن مستوى الدارسين كان غير مناسب ؟

— أم لأن معايير اختيارهم كانت خاطئة ؟

— أم لأنهم عادوا لعمل لا يتناسب مع ما دربوا عليه ؟

— أم لأن رؤسائهم — لأسباب مختلفة — لم يعطوهم فرصة استخدام وتطبيق ما تدربوا عليه ؟

وهل يمكن القول أن الفصور فى البرامج التدريبى نفسه ، أم أنه فى نظام التعليم الذى سلكه المدربون والذى منعهم من الاستفادة من الفرص التى يهيئها البرنامج التدريبى ؟

وقد لا يكون العيب الحقيقى أحيانا كامنا فى التدريب ذاته ولا فى التعليم واسلوبه . وإنما فى طريقة تنشئة الدارسين وتربيتهم التى لها آثارها على شخصيتهم وعقولهم وطريقة تفكيرهم ، والتى تعوقهم عن المناقشة والتحليل والمبادأة والتفكير الحر والتركيز والقدرة على الاستمتاع والرغبة فى النمو ٠٠٠ وكلها اتجاهات سلوكية وتربوية تعد من متطلبات الاستفادة من التدريب وما يقدمه من فرص .

والى جانب كل ذلك فقد لا يكون الفشل راجعا لأى من الاعتبارات السابقة ، وإنما لسياسة قاصرة فى الاختيار والتوظيف ، لاتعمل على الربط بين الشخص ومؤهلاته وقدراته واستعداده وبين عمله ، أولا تسعى لوضع الشخص المناسب فى المكان المناسب له كفاية وميولا . ففى هذه الحالات لايمكن لأى برنامج تدريبى — أيا كانت كفاءته — تحسين أداء الشخص الذى لا يوجد بينه وبين عمله قبول أو استعداد أو انسجام .

ونود بعد العرض السابق أن نحدد عددا من النقاط الهامة التي نرى  
- من وجهة نظرنا - ضرورة أخذها في الاعتبار عند تقييم التدريب ؟

الأولى : لا يمكن بأي حال القول بأن التدريب قد فشل بدليل أن مستوى  
الأجهزة الادارية مازال ضعيفا ، ولا الربط بين انخفاض مستوى الكفاية  
الادارية وفشل برامج التدريب . ذلك أنه رغم ما يقال عن انخفاض مستوى  
كفاية الادارة الا أنه لا يمكن التعرف على المستوى الذي كانت ستوجد عنده  
هذه الادارة اذا لم توجد برامج التدريب ومحاولات التنمية الادارية .

وعلى ذلك فان القول بأن البرامج التدريبية لم تحقق شيئا لأن مستوى  
الكفاية الادارية مازال منخفضا - وهو قول شاع خلال الفترة الاخيرة  
وانتشر - قول لايتفق مع الأسلوب العلمى فى التفكير ، ويتناسى أن الحقائق  
نسبية وترتبط بمتغيرات عديدة وتفاعلات مختلفة .

الثانية : أنه كثيرا ما يكون الخلط فى العمل بين التقييم والمتابعة .  
فالتقييم محاولة للوقوف على درجة فاعلية تحقيق الخطط لأهدافها ومستوى  
كفاءتها ، والوقت الذى استغرقه التنفيذ . أما المتابعة فهي التعرف على مدى  
تقدم التنفيذ وكيفية سيره وما يصادفه من عقبات ، وكل ما يتصل بذلك من  
معلومات تفيد فى تتبع الحالة . والمتابعة بذلك احدى وسائل التقويم، وليست  
وسيلته الشاملة . ومتابعة التدريب تتضمن فى جوهرها محاولة للاستجابة عن  
السؤال : أين الخريجون الآن ؟ وماذا يفعلون ؟ وهو اعتبار قد يرتبط  
بالتدريب ، ولكنه لايدل على نجاح أو فشل الخطط والبرامج التدريبية . بل  
يتوقف على اعتبارات أخرى تتصل بتخطيط واستخدام القوى العاملة ، مثل  
التوظيف والترقية والاختيار والنقل وغيرها . وقد يكون الخلط فى أحد هذه  
الأمور وليس فى التدريب وقيمه .

الثالثة : أنه رغم الشكوك التى تثار اليوم حول جدوى التدريب كوسيلة  
من وسائل الاصلاح الادارى ، الا اذا كان تدريبيا متخصصا مركزا - وهى  
شكوك لها ما يبررها - فانه يمكن اعتبار التدريب الادارى أحد وسائل  
الاعداد للاستفادة من التطوير الادارى . وطريقة لاثاحة الفرصة لمن لديهم  
الاستعداد اصلا للتنمية ؛ ولكنه فى حد ذاته قلما يخلق من المتواكل مبادئا  
ولا من الخامل نشطا . كذلك فان أى تنمية فى الأفراد لايد أن يصاحبها تطوير

ادارى فى الأجهزة . وفى التنظيمات . وفى الامكانات ، وفى ذات المجتمع الذى تعيش فيه كل هذه الاعتبارات (١) .

الرابعة : أن صعوبة تقييم البرامج التدريبية وبالتالي التخطيط لها تمثل مشكلة لا نواجهها وحدنا ، بل هى اليوم فى مقدمة المشكلات التى يواجهها القائمون على التنمية الادارية فى كل مكان ، ولعلها فى مقدمة الموضوعات التى برزت أهميتها أخيرا فى المؤتمرات الدولية . وفقط بعد التوصل الى استنباط وسائل فعالة لتقييم الجهود السالفة للتنمية الادارية، وفقط بعد مسح الاحتياجات الفعلية لأجهزتنا الادارية يمكن اسباغ قيمة ما على برامج التنمية ، مثلما يمكن تخطيط التدريب الادارى على نهج أكثر فاعلية .

---

(١) يمكن تأكيد هذا الاتجاه من المناقشات التى دارت فى حلقة دراسة الادارة فى الدول النامية التى عقدتها هيئة اليونسكو فى باريس فى مارس سنة ١٩٧٥ .

## الفصل الثالث

# الترقية

سال أحد الأمراء كونفوشيوس : ما الذى أفعله كى أحظى باحترام الشعب ورضائه ؟

فرد الفيلسوف الصينى قائلا :

« اذا رفعت مكانة أهل النزاهة والعمل ... أكبرك شعبك واحترمك ..  
أما اذا رقيت أهل الفساد والكسل .. احتقرك شعبك وانصرف عن تأييدك » .

ان موضوع الترقيات يثير الكثير من الجدل حول « الأساس » الذى يمكن أن تقوم عليه الترقية . فالترقية فى جوهرها وحسب مفهومها يجب أن تتضمن تفضيلا لبعض الأشخاص على غيرهم فى الترقى الى المناصب الأعلى .

والحكمة فى ذلك أن الجهاز الادارى فى تدرجه وشكله الهرمى • يتيح فرصا أقل من حيث عدد الوظائف أو المناصب العليا كلما ارتقينا درجات البناء الهرمى • وعلى هذا الأساس يصبح العرض عند الترقية أكثر من يواجهها القائمون على التنمية الادارية فى كل مكان • ولعلها فى مقدمة الطلب ، مما يستلزم الوصول الى معيار معين يتم على أساسه توزيع الفرص المحدودة على الأعداد الكبيرة من الأفراد المتطلعين اليها •

وقديما كان المعيار فى الترقى يعتمد على أسس شخصية أكثر منها موضوعية • وتتدخل فى ذلك الاعتبارات السياسية والحزبية ، والتفضيل الشخصى ، والصلات والروابط التى تقوم بين الأفراد ، ولو كان ذلك على حساب المصلحة العامة • وهكذا لم تخضع الترقية لاعتبارات الجدارة الموضوعية بحيث ينظر اليها كاسلوب ادارى واجتماعى يهدف الى تحقيق الصالح العام جنبا الى جنب مع صالح الموظف •

ومن هنا ومن أجل القضاء على مفاسد هذه المعايير الشخصية • كان البحث عن معيار أكثر دقة وأكثر موضوعية وعدالة ، يمكن اتخاذه أساسا لعملية الترقية • وهكذا كان الالتجاء الى اسلوب الترقية بالأقدمية كوسيلة اريد بها القضاء على المحسوبية والوساطة والاعتبارات الشخصية ، ويحقق تكافؤ الفرص فى الترقى •

#### سقوط قرائن الاقدمية ومبرراتها :

ولكن هذا الأساس بعدما سار عليه العمل زمنا ظهرت له مساوئ لاتقل عن مساوئ تدخل الاعتبارات الشخصية فى الاختيار للترقى • ففى جعل الاقدمية أساس الترقى حد للكفايات واحباط للهمم ، وهو بتسويته بين العاملين والخاملين وبين الممتازين الطموحين والسليبيين ، يقتل الطموح ويقرئ النبوغ ، ويؤدى بالكفايات الى اليأس نتيجة الانتظار فى طابور المؤملين • فالعاملون بالدولة يقفون فى طابور طويل ينتظر كل منهم دوره الذى هو ات لا محالة ( الا فى حالات التقصير الهائل أو الخيانة ) ، دون أن يترك مجالا فعلا لحوافز العمل أو المبادأة أو الابتكار أو الاتقان •

وتقوم الترقية بالأقدمية على قرينة مشكوك فى صحتها ، وهى أن من

عمل أطول استفاد أكثر وأصبح أعلى كفاية . وفى هذا تجاهل للاستعدادات الشخصية ولتفاوت قدرات الأفراد وطاقاتهم وتقدمهم العلمى خلال الوظيفة .

وإذا سلعنا جدلا بصحة القرينة السابقة ، فإن الترقية بالأقدمية بعد ذلك تقوم على افتراض أن من أجاد العمل الأول أو اكتسب فيه مرانا بمرور الوقت ، أصبح أكثر قدرة على تحمل مسئوليات المنصب الأعلى المرقى اليه . مع أن متطلبات الوظيفة التالية قد لا تكون بالضرورة هى نفس القدرات والخبرات التى اكتسبها الشخص بالمران خلال وظيفته الأولى .

ومن أجل ذلك تحول هذا الأسلوب الذى كان يسعى أساسا الى تأكيد مبدأ الصلاحية ، فانقلب الى تدعيم صفة الجمود فى الجهاز الإدارى . وهى صفة لا تقل خطورة عن المحسوبية أو المحاباة . وقد كانت إحدى النتائج الخطيرة لهذا الأسلوب أن انصرف أهل الكفايات العالية فى غالبية الدول عن العمل بالجهاز الإدارى . كما انخفض مستوى الأداء ، أو على الأقل توقف ارتفاعه . وغلاوة على ذلك . فإن هذا الأسلوب لم يعف الأجهزة الحكومية نهائيا من التدخل الشخصى لاعتبارات القرابة والصلة أو لأسباب سياسية فى عديد من القرارات الأخرى التى تتخذ يوميا مثل النقل وشغل الوظائف المرموقة والبعثات وغيرها .

وهكذا تبين أن نظام الأقدمية لم يقض على ما جاء للقضاء عليه ولم ينجح فى تحقيق ما جاء لتحقيقه . فقد جاء ليقضى على التدخل السياسى والاعتبارات الشخصية . ولكن ثبت أن جعل الترقية بالأقدمية لا يمكن ، كاجراء منفرد ، أن يقضى على هذه الاعتبارات الشخصية فى الكثير من القرارات التى تتخذ باستمرار فى حياة الجهاز الإدارى . ومن أجل ذلك علت الصيحات فى كثير من الدول تندد بهذا النظام مطالبة باتخاذ أسلوب آخر يحرر الطاقات ويعبئ القدرات ويعمل على جذب نوى الكفايات الى العمل الحكومى .

### الترقية فى الدول النامية :

وتثور المشكلة بصورة واضحة بالدول التى تسير فى طريق تنمية قومية شاملة وسريعة . ذلك أن الاعتبارات الأيكولوجية « البيئية » وتأثير القيم



والعادات وأنماط السلوك الاجتماعى تقتضى البعد عن نظام الترقى بالاختيار وترجع كفة الترقية بالأقدمية . فالمحسوبية التى هى امتداد للعصبية الأسرية والعلاقات الشخصية المتداخلة لابد أنها ستلعب دورها على حساب كفاية الجهاز الإدارى .

ومن ناحية أخرى فإن مقتضيات التنمية القومية ، بما تتطلبه من تحرير وتعبئة القدرات وتشجيع الكفايات والتخلص من السلبية ، ومحاربة الجمود، ترجح كفة نظام الاختيار ، بل تحتم الأخذ به وتستعيد الالتجاء الى الترقية بالأقدمية .

من هنا نشأت معادلة دقيقة جديدة هى : كيف يمكن التوفيق بين ضغوط الاعتبارات الايكولوجية من ناحية ، وبين مقتضيات التنمية القومية من ناحية أخرى ؟ أى الى أى حد يمكن أن نراعى تأثير الظروف الايكولوجية ، وإلى أى حد لابد وأن نأخذ فى الاعتبار حتمية دفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة ؟

وفى اعتقادنا أنه يلزم اعطاء الأولوية لمقتضيات التنمية حتى وان نجم عن ذلك بعض الاجحاف بالأفراد ، ويؤيد هذه الأولوية التطورات الاجتماعية والسلوكية العديدة التى طرأت على مجتمعنا .

ولعل أهمها :

١ - أن الأسرة المركبة لم تعد كما كانت نواة المجتمع بل ان الأسرة البسيطة هى اليوم النواة الغالبة فى مجتمعاتنا .

٢ - أن حركة التصنيع والتحضر قد أضعفت من حدة الروابط الشخصية وقوة القيم الاجتماعية التى كانت تحتم ارضاء الأقارب والأصدقاء والمعارف بأى ثمن .

٣ - أن مناصب القادة لم تعد حكرا على طبقة معينة يفعلون بها ما شاءوا ، بل ان هؤلاء انفسهم معرضون اليوم للمحاسبة والرقابة ، وهم بذلك حريصون على بقائهم ، وضمانا لاستقرارهم فانهم لا يقدمون على ترقية الأقارب والأصدقاء الا من بين من توافر لديهم قدر معين من الكفاية .

٤ - ان المجالات الفنية المتعددة التى تتضمنها أنشطة الأجهزة الحكومية جعلت من الصعب الاقدام على الترقية لاعتبارات شخصية غير موضوعية، اذ سرعان ما يتكشف بوضوح فساد مثل هذا القرار . \*

٥ - ان انتشار التعليم ، وارتفاع الوعى لدى القاعدة الشعبية من الأفراد ، مع ما تصحبه من ممارسة النقد ، أصبح وسيلة فعالة من وسائل الرقابة يحجم معها ذوو المناصب عن سوء استغلال سلطانهم ، أو على الأقل يترددون قبل اتخاذ أى قرارات مجحفة أو تحمل معنى التمييز بين الأشخاص .

٦ - ان برامج تدريب القادة ، سواء قادة الإدارة العليا أو قادة الإدارة الوسطى ، قد سلطت كثيرا من الأضواء على المفاهيم الإدارية التى طال غموضها أو الجهل بها وأبرزت فئة من القادة أكثر قدرة على اتخاذ القرارات الرشيدة .

٧ - أن التحولات السياسية كان لها اثر كبير فى علاج ظاهرة الانفصام بين الشعب والحكومة وبين العاملين بالجهاز الإدارى ومنظماتهم . مما قوى احساسهم بأن تقدمهم الوظيفى ونجاحهم يرتبط ارتباطا وثيقا بنجاح منظماتهم ، وليس بتحقيق بعض المنافع الشخصية لهم أو لذويهم .

٨ - ان فكرة الوظيفة الحكومية القائمة على أساس المسئولية العامة التى تعتمد على النفس الوظيفية "Professional Self" لا النفس الاجتماعية . وعلى الشخصية الاعتبارية وليس على الشخصية الطبيعية ، تأخذ اليوم طريقها الى الأجهزة الإدارية التى بدأت تشعر بدورها الأول والأساسى فى تحقيق الشخصية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة .

#### ربط قواعد الاختيار بالمستوى الإدارى :

كل هذا لا يعنى وجوب الأخذ بمعيار الكفاية كأساس للترقية بالنسبة لجميع المستويات ، فمن الممكن اخذ الأقدمية كأساس للترقية فى الدرجات الصغرى فى السلم الإدارى ، أو بالنسبة للأعمال التى تتطلب قدرات الية مثل الأعمال الحسابية أو الكتابية وما الى ذلك . فيمكن فى هذه الكادرات

أن يؤخذ مضى الوقت على أنه زيادة فى المرات ، وأن تصبح زيادة المرات هذه أساسا للترقية .

كما أنه من المتفق عليه غالبا أن تكون الترقية الى مستويات القيادة العليا عن طريق الاختيار وذلك :

- أولا : لوجوب التأكد من الولاء السياسى .
- ثانيا : لصعوبة قياس المهارات القيادية المطلوب توافرها .
- ثالثا : لأهمية الاعتبارات الشخصية والانسجام بين هذه المستويات .
- رابعا : لأنها المستويات التى تحتاج أكثر فأكثر الى اظهار قدرات الخلق والابتكار والمبادأة ، ومن الخطر أن يكون الأساس الوحيد للارتقاء اليها هو مجرد الأقدمية .

المشكلة اذن هى بالنسبة للسواد الأعظم من العاملين ، وهم الذين يقفون فى منتصف الطريق بين الكادرات الدنيا والعليا . وهنا يمكن الأخذ بمزيج يجمع بين النظامين ، وذلك :

- ★ اما يجعل الترقية بالأقدمية بنسبة معينة والاختيار بنسبة أخرى .
- ★ واما يجعل الترقية بشرط الكفاية ، وبشرط تمضية حد زمنى أدنى .
- على أن يكون قياس هذه الكفاية اما عن طريق تقارير مدروسة واضحة ،
- وأما عن طريق اختبارات ومقابلات تقوم بها هيئات مستقلة ، مع أخذ رأى الرئيس المباشر فى الاعتبار .

متطلبات الأخذ بالترقية بالاختيار :

ويتوقف امكان تطبيق الترقية بالاختيار على بضعة عوامل حتمية أهمها :

- ١ - وجود وصف واضح للوظائف . ذلك أنه من غير الممكن التأكد من أن الموظف قد قام بما هو مطلوب منه ، أو ما اذا كان قد أحسن أداءه ، اذا لم نعرف سلفا ما هو المطلوب منه بالتحديد ، ومستوى الأداء المتوقع .

٢ - ايجاد نظام واضح وفعال للتقارير يمكن استعماله كمعيار لقياس الكفاية . وبدون الوصول الى هذا المعيار فانه يتعذر قياس الاداء قياسا سليما ، تماما مثلما تعذر قياس الطول قبل الوصول الى معيار المتر أو البوصة ، أو قياس الوزن قبل الوصول الى معايير الدرهم أو الجرام أو الكيلو جرام وغيرها .

٣ - يلزم تحديد الجهة التي تقرر الترقية تحديدا واضحا سواء كانت جهة معينة ، أو عن طريق عقد اختبار أو مسابقة أو ما الى ذلك ، حسب طبيعة العمل . وتبين هذه الجهة أسباب الترقية أو عدمها ، كما يجب تحديد أسلوب الطعن في قرار الترقية ووسيلة التظلم في التخطى من الترقية .

٤ - اعطاء الأولوية لبعض المعايير الواضحة مثل الحصول على شهادات علمية أو التخصص في مجالات مطلوبة أو تحصيل خبرات خاصة أو التفوق الحقيقي في البرامج التدريبية .

٥ - ايجاد أسلوب لمراقبة وتقييم عمل الموظف ، وتحديد المسئول عن الاشراف على تقدمه ، وحفظ بطاقات تسجل تقدمه أو تأخره ، واخطار العاملين بموقفهم دوريا ، وبما أحرزوه من تقدم أو ما أصاب عملهم من انتكاس ، وذلك في حدود العلانية البناءة . وفي ذلك تحقيق لهدفين :

الأول : حفز وتشجيع .

الثاني : توضيح وتبرير .

#### الترقية في القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ :

تنص الفقرة الأولى من المادة ١٣ من الدستور الدائم على أن « يكون العاملون المتأززون محل تقدير الدولة والمجتمع » . وهذا يقتضى أول ما يقتضى إتاحة الفرصة للعاملين الممتازين في الترقى الى الدرجات الأعلى في السلم الإدارى دون انتظار لحلول الدور عليهم في الترقية بالأقدمية .

واعمالا لهذا المبدأ الدستورى وضع المشرع أغلب قواعد الترقية المستحدثة في القانون الجديد على النحو التالى .

استبقى المشرع فى المادة ٢٧ من القانون الجديد قاعدة الترقية بالاقتيار بالنسبة للوظائف العليا ، تحقيقا لأعلى درجة من الكفاية على مستوى الوظائف « القيادية » . مع استحداث حكم جديد بالنسبة الى الترقية الى الوظائف الأخرى والتي كانت تتم بالأقدمية المطلقة . فقام بتخصيص نسبة معينة للترقية بالاقتيار فى كل درجة من درجات وظائف الدولة ، تبدأ من الدرجة الخامسة (١٠٪) ، الى الدرجة الرابعة (٢٠٪) ، والدرجة الثالثة (٢٥٪) ، والدرجة الثانية (٥٠٪) ، والدرجة الأولى (١٠٠٪) ، ودرجات الوظائف العليا بنسبة (١٠٠٪) . متخذة هذه النسبة شكلا تصاعديا بحيث تضيق هذه النسبة فى الدرجات الدنيا ، ثم تتسع تدريجيا مع ارتقاء مدارج السلم الإدارى حتى تصل الى ١٠٠٪ فى الترقية لدرجات الوظائف العليا ، أى أن هذه النسبة تتناسب تناسبا طرديا مع زيادة أعباء وأهمية الوظيفة ، وأوضح المشرع هذه النسب فى جدول مرتبات العاملين بالحكومة (شكل ١٠) ، وهو ما نأدينا به فى هذا المؤلف فى طبعات سابقة (١) .

واشترط المشرع فى الترقية بالاقتيار أن يكون العامل حاصلا على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين ، ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز فى السنة السابقة عليهما مباشرة ، وذلك مع التقييد بالأقدمية فى ذات مرتبة الكفاية ( المادة ٢٧ / ٣ ) .

وكان من الأوفق الاعتداد فى تقرير كفاية العامل عند الترقية بالاقتيار بالمتوسط العام لتقدير كفايته خلال سنى شغله للفئة المرقى منها .

وإذا كان التقرير السنوى الموضوع عن العامل والذى يعده الرئيس المباشر ثم يعرض على رئيس الإدارة المختصة فلجنة شئون العاملين ، يعتبر بصفة عامة - أساسا مقبولا لتقدير كفاية العامل ، إلا أنه بالنظر الى اختلاف طبيعة نشاط وحدات الجهاز الإدارى بالدولة مما يقتضى شروطا خاصة لشغل بعض أنواع الوظائف ، فقد أوردت المادة ٢٧ من القانون الجديد حكما يجيز للسلطة المختصة - الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة - بناء

---

(١) د . عبد الكريم درويش د . ليلى تكل : أصول الإدارة العامة : مكتبة الانجلو المصرية ، طبعة ١٩٧٦ ، ص ٦٦٩ .

على اقتراح لجنة شئون العاملين ، اضافة ضوابط ومعايير للترقية بالاختيار ،  
بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة .

ومما يجدر التنبيه اليه فى هذا الصدد أن سلطة وضع ضوابط ومعايير  
للترقية بالاختيار بالاضافة الى تقدير كفاية العامل فى التقريرين الآخرين ،  
سلطة مقيدة بظروف وطبيعة نشاط كل وحدة . الأمر الذى لابد أن تتسم معه  
بطابع العموم والتجريد ، بحيث تصدر فى شكل قواعد تنظيمية لايحوز  
الخروج عليها بقرارات فردية ، والا خرج تضرب الادارة فى هذا الشأن عن  
دائرة الشرعية .

وقد أجاز المشرع فى القانون الجديد لمجلس الوزراء بناء على عرض  
لجنة شئون الخدمة المدنية اعتبار العاملين من مجموعة وظيفية فى وحدتين  
أو أكثر من الوحدات التى يسرى عليها أحكام هذا القانون وحدة واحدة فى  
مجال الترقى ( مادة ٢٩ ) ، مما يتيح الفرصة لمجلس الوزراء لاجراء تنسيق  
عام أقرب الى العدالة فى فرص الترقية بين العاملين بمختلف الجهات  
الادارية .

ولم ينص القانون الجديد على استثناء المرقى بالاختيار من شرط  
قضاء سنة فى الجهة المنقول اليها لامكان الترقية فيها - كما فعل القانون  
الملئى - وذلك للتسوية فى الحكم بين حالات الترقية بالأقدمية وحالات الترقية  
بالاختيار فى هذا الشأن .

وقد اشترط المشرع شرطا للترقية فى جميع الحالات ، هو أن يجتاز  
العامل بنجاح التدريب الذى تتجه له الوحدة ( مادة ٤/٢٧ ) ، ذلك أن  
النجاح فى هذا التدريب قرينة لاعتبار العامل كفؤا لأداء العمل على الوجه  
المرضى . مما يعتبر معه النص عليه كشرط للترقية ، أمر جوهرى تداركه  
القانون الجديد .

ولا شك أن هذا النص الأخير ، الذى ربط الترقية بالنجاح فى التدريب ،  
يعبر عن وجهة نظر تقدمية ، ويقدم فكرة تنظيمية جديدة ، ويضع معيارا  
عادلا وموضوعيا كأساس للترقية ، ويقدم للتدريب حافزا هاما يجعل العاملين  
يأخذونه مأخذ الجد والاهتمام .

## الفصل الرابع

# العلاقات الإنسانية

تبدو أهمية العلاقات الإنسانية كجانب هام فى إدارة الأفراد من حيث توفيتها للمطالب الأساسية للفرد فى الحياة . تلك المطالب التى تعبر عن حاجات سيكولوجية اذا ما أشبعت أصبح المرء أكثر شعورا بالرضا وأكثر تعاونا وقبالا على العمل وأقل ضجرا وتوترا . وفى مقدمة حاجات الفرد السيكولوجية من عمله الاحساس بالأمن والاستقرار ، والشعور بالانتماء الى المنظمة ، والتيقن من الهدف والاسهام فى تحقيقه ، والاعتراف بالجهود والاشادة بالفضل ، والتقدم الوظيفى واكتساب التجارب والخبرات الجديدة .

وتوفية هذه الحاجات الأساسية للفرد فيه ضمان أكيد لبقاء الروح المعنوية لدى العاملين فى حالة نمو وازدهار . ونعنى بالروح المعنوية تلك الحالة النفسية والذهنية التى تعبر عن نفسها بالولاء للمنظمة والاخلاص فى العمل ، والحماسة والتعاون والزهو بما نعمل ، وتكريس الحياة لعملنا ، والرغبة المستمرة فى التجديد والخلق والابتكار . وفى حدود هذه المفاهيم

ينظر الى الروح المعنوية العالية على أنها ضرورية ، وينبغي على القائد أن يسعى دائماً لتوفيرها والمحافظة عليها لكي تتحقق كفاية الادارة وزيادة الانتاج . وهى بوصفها هذا تأتى فى مقدمة مسئولياته ، ذلك لأن الادارة بما فيها من تخطيط وتنظيم وإشراف وتوجيه ورقابة لاتعمل فى فراغ وانما تعمل بالدعماء البشرية، ولن تجدى الخطط أو التنظيمات مهما كانت دقتها وبراعتها الا اذا وجد العنصر البشرى البناء الراغب فى العمل والقادر عليه والدافع له .

ويعزز من هذا التطور عندنا الايمان بأهمية القيادة الجماعية ، أو القيادة الديمقراطية بمعنى أدق . فقد أصبح واضحاً أن فرض السلطة المعتمد على التدرج الوظيفى والطرق النظامية والقانونية ، وأن الادارة بابتزاز الطاعة والتلويح بالعصا فى صورة تنقلات الى مناطق نائية ، أو النقل الى أعمال أقل مستوى ، أو تجميد اختصاصات ، أو ذكر ملاحظات غير منصفة بتقارير الكفاية ، أو غيرها من الأساليب ، لم تعد وحدها بقادرة على أن تستحث همة العاملين ورضاهم عن العمل بحيث يمكن أن نحصل على المزايا الكاملة لقدراتهم وطاقاتهم الانتاجية .

ولذلك فالادارات - سواء بالحكومة أو بغيرها - التى يستمتع العاملون فيها بقدر مناسب من التقدير والتفاهم والتجاوب ، والتى تفسح صدورها لهم فتحظى مشكلاتهم بالعناية والدراسة ، والتى تعمل على أساس تنمية الشعور بالكرامة فى نفوس أفرادها مع تقدير مثل هذه القيم فيهم ، هى الادارات التى تطمع فى أن يتحلى العاملون بها بمثل هذا الخلق تجاه الجمهور الذى يتعاملون معه ويقضون حاجاته ، وفى زيادة الانتاج وامتيازهم ، مع أقل قدر من المظاهر المرضية التى قد تصيب المنظمات .

ان فاقد الشيء لايعطيه . واذا كانت الادارة فى مشكلات بينها وبين نفسها ، لاتريح العاملين فيها ، ولا تلتفت الى مطالبهم الشخصية والاجتماعية، ولا ترعى ظروفهم العائلية ، ولا تتيح لهم حق المشاركة فى اتخاذ القرارات وحل المشكلات وحق تفهم أهداف الأوامر والتعليمات ومقاصدها ، وحق الاطمئنان الى ضمانات - لا مالية فحسب - وانما انسانية ومعنوية تتيح الشعور بالرضا والاطمئنان والاحساس بالأهمية ، فانه ليس فى وسع ادارة



هذا حالها أن تجد في نفوس العاملين بها من حسن الاستعداد ودمائة الخلق وسعة الصدر ما يمكن أن يعكسوه على عملهم أو على الجمهور الذي يتعاملون معه . وبالتالي ليس لها أن تتوقع رضا الجمهور عما تعمل مهما أنفقت في بذخ ، ودعت في اصرار ، وأعلنت في اسراف ومهما تقلدت مختلف الشعارات .

وهكذا نجد أن قيام علاقات عامة طيبة بين المنظمة وجمهورها الخارجية ، مرتبط أشد الارتباط بمدى توافر علاقات انسانية طيبة بالمنظمة . ذلك أن تكوين رأى عام فعال وكسب محبته وتأييده انما هو وظيفة جميع العاملين بالمنظمة ، في مختلف الميادين ، وعند جميع المستويات ، وفي كل الأوقات وهؤلاء جميعا يجب أن توفر لهم أولا الفرص والعوامل التي تمكنهم من أن يكونوا رسل علاقات عامة مثمرة .

### العلاقات الانسانية في التطبيق

لعل في مقدمة الأسباب التي أتت الى عدم فهم العلاقات الانسانية في اطارها الصحيح ، والى الفشل في تطبيقها تطبيقا سليما ، فكرة الكثيرين من المديرين عن العلاقات الانسانية ، واعتقادهم بأنها أسلوب في الادارة يمكن ممارسته لمجرد الخبرة والنوايا الطيبة . وهذا تصور بعيد عن الصحة ، وربما كان أحد الأسباب الهامة التي حالت بين الكثيرين من المديرين وبين تطبيق العلاقات الانسانية بمفهومها السليم .

ان العلاقات الانسانية اعمق من أن تكون مجرد خبرة أو احساسا عاما نجو الآخرين . فالعلاقات الانسانية الآن علم أخذ مكانه منذ بضعة حقب ، وله مداخله ومدارسه ومفكره . ورجل الادارة المترك لحقائق الأمور ، يعلم جيدا انه الى جانب خبراته ودرايته عليه أن يمنح نفسه الفرصة لدراسة العلاقات الانسانية كعلم له أسسه ومبادئه ، حتى تصبح أداة مؤثرة في تحقيق أهداف العاملين والعمل معا .

والعلاقات الانسانية في اطار هذا المفهوم تهدف الى اشباع الحاجات النفسية الأساسية للعاملين . وهي حاجات يشترك فيها كل فرد عامل أيا كان موقعه في التنظيم وأيا كان مستواه .

وفى مقدمة الحاجات الأساسية للفرد من عمله الحاجة الى الشعور بالأمن والاطمئنان ، والاحساس بالانتماء ، والتيقن من الهدف ، والاعتراف بوجوده والاشادة بفضله ، والتقدم الوظيفى واكتساب الخبرات والتجارب . وسنناقش هنا كيف يمكن أيضا ح هذه المفاهيم فى الحياة العملية .

### أولا : الأمن والاستقرار :

فى الواقع أن كلا من هذه الاحتياجات التى قدمناها يعنى بالنسبة للفرد وبالنسبة لمنظمتة وقيادة هذه المنظمة عدة حقائق هامة . فعنصر الأمن والاطمئنان بالنسبة للموظف ليس معناه أن يكون الموظف آمنا فقط ضد التعسف وضد الفصل وضد مشكلات الشيخوخة والتقاعد وما إليها . فهذه بدهيات يفترض فى أى نظام صالح للتوظيف أن يكفلها . ونحن حينما نتحدث عن عنصر الأمن والاطمئنان كأحد عناصر الاعتبارات الانسانية فى الادارة لانقصد هذا المعنى الضيق المحدد .

وانما نعنى بالأمن الوظيفى كل ما يتصل بمشاعر ونفسية الفرد ليس فقط وهو بالوظيفة ، وانما منذ اللحظة التى يسعى فيها للتوظيف ويقرأ اعلان الوظيفة الشاغرة التى تناسبه . فلا يخفى أن بداية مخاوف الفرد وقلقه تبدأ حينما يعلم عن الوظيفة وعن شروطها واجراءات التوظيف . فيتسائل بينه وبين نفسه . . . هل الاعلان حقيقى أم أنه استكمال للاجراءات الشكلية ؟ وهل الوظيفة متاحة فعلا أم أنها محجوزة لشخص معين ؟ وهل الامتحان التحريرى فيه تكافؤ فرص ؟ وهل المقابلة الشخصية عادلة أم تتدخل فيها اعتبارات الوساطة والمجاملة . . . الخ .

ولا تتقف مخاوف طالب الوظيفة عند هذا الحد ، فهى تستمر معه . وقد تحركها الطريقة التى يلقاه بها الموظف المسئول عن استلام نماذج طلب الاستخدام . فقد تعنى نظرتة الى طالب الوظيفة أو تصرفاته ما يفيد أن الأخير ساذج ويضيع وقته لأن شخصا معينا ينتظر الوظيفة الشاغرة وهى بدورها تنتظره .

واليوم الأول فى حياة الموظف الجديد يوم حاسم . فلا يخفى أن كل مقدم على عمل ومهام جديدة تملؤه المخاوف والقلق . وتكون المخاوف عادة

أكثر حدة بالنسبة للموظف الجديد الذى لم يألف الحياة الوظيفية بعد بما فيها من واجبات ومسئوليات والقرارات وظيفية وسلوكية . والطريقة التى يقابل بها الموظف الجديد فى يومه الأول ، وكيفية استقباله وتقديمه الى عمله تعد حادثا هاما فى حياته وتترك آثارها واضحة فى نفسه . وعلى قدر وعى الرؤساء بهذا الموقف وحسن استقبالهم للموظفين الجدد أو فشلهم فى ذلك ، تتكون أولى اتجاهات هؤلاء الموظفين عن الخدمة العامة وعن رؤسائهم وزملائهم فى العمل . حيث تكون هذه الاتجاهات مرنة طيعة يسهل تشكيلها على وجه أو آخر .

فحسن استقبال الموظف والترحيب به ، واشعاره بأن المنظمة تنتظر حضوره ، وتقدر أهمية الدور الذى سيؤديه مهما كان مستوا ، واشعاره بأهميته ، ورغبة الجماعة فى وجوده ومؤازرتها له ، وتقدير الموظف الى رئيسه المباشر وتعريفه به وبمروسيه عملية هامة بالنسبة لأمن الموظف .

وجود الرئيس مصدر اطمئنان كبير للموظف فهو يلتجئ الى طالب المشورة والرأى ، عارضا مشكلاته ومشكلات العمل ، ومنه يأخذ النصيح والتوجيه والقيادة نحو تحقيق أهداف المنظمة . ولا يخفى أن من وسائل التنكيل بالموظف تركه فريسة لرؤسيتين مختلفين يصدر اليه أحدهما أمرا ، ويحضر الثانى ويسأله عما يعمل ، ولماذا لم ينفذ ما طلبه هو منه . وهكذا يبقى الموظف فريسة تعدد السياسات وسوء التنظيم ، وفريسة للاضطراب والخاوف .

وضع الموظف فى العمل الذى يناسبه ، ويتفق مع ميوله يجعله أكثر رضا ونتاجا ، لأن الشخص يقبل على العمل الذى يحبه ويحاول إتقانه مما لو كان يعمل دون حب للعمل ولجرد الحصول على الأجر . كما أن اختيار العاملين لنوع الأعمال التى يؤدونها يظهر هام من مظاهر الإدارة الديمقراطية ، يحقق راحة العاملين النفسية وارتفاع روحهم المعنوية .

ويهم الموظف فى أمنه واستقراره أن يعلم بالتحديد اختصاصاته وواجباته ومسئوليته وكيف تؤدي هذه الاختصاصات ، وأن يدرب على ذلك التدريب الكافى . ذلك أن من أهم أسباب القلق النفسى الذى يمكن أن يعانى منه الموظف جهله بالعمل المسند اليه أو البقاء بدون عمل . ويمكن التغلب

على مثل هذا القلق لو أن الموظف الجديد زود فى بداية التحاقه بالعمل بكتيب يوضح له كل ما هو مطلوب منه ، والقواعد التى تنظم عمله ، والاجراءات التى يتبعها . وحقوقه وواجباته والأعمال المحرمة عليه ، وما الى ذلك .

والموظف أيضا فى حاجة لأن يلم بالبناء التنظيمى الذى يعمل فى اطاره حتى يتمكن من تحديد موضعه فى هذا البناء وعلاقاته ، وحتى يستطيع أن يتصور المنظمة ككل بوحداتها ومكوناتها الداخلية .

هذه بعض الحقائق التى قصدنا بها توضيح مفهوم الأمن والاستقرار . وهناك حقائق أخرى كثيرة تتصل بأمن الموظفين واستقرارهم ، وتمتد الى كافة جوانب الرعاية الاجتماعية والصحية والثقافية والترفيهية والأجازات والراحات ... وما اليها . وما تعرضنا له هنا لا يعدو أن يكون مجرد أمثلة اذ لا يتسع المجال للاحاطة الشاملة .

### ثانيا : الشعور بالانتماء :

مشاعر الانتماء للمنظمة عامل هام لتحقيق توازنها . وجانب هام من مشاعر الانتماء التى يحسها العاملون يرتبط بمدى توافق أهدافهم مع أهداف المنظمة ، ومدى رعايتها لهم واستجابتها لحاجاتهم الاجتماعية والنفسية . وتنمية مشاعر الانتماء الى المنظمة لدى العاملين ليس أمرا سهلا . فالذين درسوا المنظمات الكبيرة والذين لديهم خبرة بها ، يعلمون تأكيدا أنها لاتتكون فقط من الأشخاص العاملين بها وانما تتكون أيضا من شيء غير مرئى ، هو التفاعل الحادث بين هؤلاء الأشخاص بعضهم البعض ، ومدى الوثام والارتباط والتفاهم الذى يتوافر بين العاملين .

ذلك أن كل فرد فى عمل يعطى عمله قدرا من جهده وولائه ووقته . وهذا القدر يتوقف على مدى العلاقات التى تنمى بين العاملين ، ومدى الحوافز والمكافآت التى تقدمها المنظمة فى مقابل ذلك . وهذا الاعتبار يجعل المهمة الأساسية للمنظمة السعى الدائم لتزكية مشاعر الانتماء اليها بين العاملين بها .

والاتجاهات الحديثة فى النظر الى الادارة تؤكد أن أحد العوامل الهامة المؤثرة فى سلوك الفرد فى العمل هو علاقته بزملائه . فإذا كانت هذه العلاقة طيبة يسودها التفاهم والمودة ، وكان المناخ الاجتماعى للمجموعة العاملة من حوله يشعره بالاطمئنان والثقة ، فانه يكون عادة أقدر على التكيف بما يحقق انتاجا أوفر . كما أثبتت البحوث والتجارب العلمية أن العاملين الذين تتوثق بينهم الصلات يميلون الى تكوين تنظيم غير رسمى ، ويكون لهذا التنظيم دور ايجابى فى التقليل من فرص الاختلاف وتجنب الاحتكاك وزيادة التعاون ، وهو بذلك يساعد على تحقيق الهدف . ويصبح لمثل هذا التنظيم غير الرسمى عرف سار وقواعد خاصة به ، وانه وان كان معظمها غير مكتوب الا انها تنبع عادة من أفراد الجماعة .

### ثالثا : التيقن من الهدف :

كل عامل يبغى أن يكون عمله دواما هادفا ومثمرا . وعلى قدر تيقننا من الهدف يكون جدنا وحماستنا فى سبيل تحقيقه . والعمل غير الهادف ، أو عدم الاحساس بالهدف يولد الشعور بالسأم وعدم الأهمية ، وفيه ضياع لليقين وتفتيت للعزيمة وقتل للروح المعنوية . وعلى قدر الايمان بالهدف يكون ايماننا بما نعمل وجدوى ما نعمل . والايمان بأهداف العمل يجعلنا نتبناها كهدف شخصى . واتفاق هدف المنظمة مع أهدافنا الشخصية يركب مشاعر الولاء والانتماء لدى العاملين ، فيكرسون جهودهم وحياتهم من أجل عملهم ، وهو أعظم ما يمكن أن تحققه المنظمة .

وهذا يستدعى أن يكون الهدف واضحا ومحددا ومعلوما للجميع . ويساعد فى هذا التوضيح والتحديد اشتراك العاملين فى اختيار الأهداف وفى تحديدها واسهامهم فى وضع الخطط والسياسات والبرامج التى من طريقها تتحقق الأهداف . ان فرض الأهداف وفرض الخطط والبرامج أمر تقاومه طبيعة البشر . وقد نصل من طريق الفرض والالزام الى تحقيق النتائج ، ولكننا مع ذلك لن ننجح فى أن ندير كما يجب أن تكون الادارة الحسنة . بمعنى أن تحقيق الأهداف سيكون على حساب العنصر البشرى وحريته وسعادته وكرامته ، تماما مثلما حدث فى حفر قناة السويس . من هنا كان قبول العاملين لأهداف العمل عنصرا هاما فى احساسهم بالرضا واقبالهم على الانتاج .

ومن الأمثلة المفيدة فى هذا الصدد قصة ذلك المالك الذى استأجر عاملا وطلب منه أن يحفر الأرض فى مكان معين بحديقته ، وبعد ساعة عمل طلب منه أن ينتقل الى موقع آخر ويحفر ، ثم كرر الطلب مرة ومرة • فرمى العامل الفأس وامتنع عن العمل • فسأله المالك : لماذا امتنعت ؟ فأجاب بأنه لايعرف سببا للحفر ، ولا يرى هدفا لعمله • فقال له المالك : وماذا يهمك ، أنا أدفع لك أجز ما تحفر • قرفض العامل الاستمرار فى العمل • فأغراه المالك بمضافة الأجر ، لكن العامل أصر على رفضه • وهنا أفهمه المالك أنه يبحث عن خاسورة مياه تحت الأرض لاصلاحها • فأمسك العامل بالفأس وقال : « الآن أعرف الهدف من عملى » ، واستأنف الحفر •

ان هذا المثل البسيط ، العميق بمعناه ، يجعلنا أقدر على فهم سر حاسة من يعملون فى اطار خطة معينة ، وسر اقبالهم على عملهم واحساسهم بالرضا ، بما لا يتوافر لزملائهم الذى يمضون السنوات الطوال فى أداء أعمال رتيبة لا يبدو لها بداية أو نهاية • ان من يعمل فى تنفيذ خطة معينة - سنوية أو خمسية - يحس يوما بعد يوم وشهرا بعد شهر باقترابه المستمر من الهدف • وهذا الاحساس يمنحه لذة الشعور بالانجاز ، ومتعة التيقن من ثمره عمله وانتاجه • ولا يخامرنا أدنى شك فى أن ادراك العاملين بالسد العالى لهدفهم وتيقنهم منه وشعورهم بالاقتراب من تحقيقه يوما بعد يوم ، كان فى مقدمة القوى الديناميكية الدافعة التى حفزتهم على مضاعفة الجهود وتكريسها من أجل انهاء المرحلة الأولى قبل موعدها المحدد (١) •

#### رابعا : الاعتراف بالموجود والاشادة بالفضل :

تهتم العلاقات الانسانية بالحوافز التى تتعلق بالذات ، مثل الاعتراف بأهمية دور الآخرين ، والشكر والتقدير • فالاعتراف بوجود الآخرين هو اعتراف بجدواهم وبأهميتهم • وكل فرد يرى عمله هاما مهما كان بسيطا • والواقع أن العملية الادارية تشمل سلسلة مترابطة تقاس قوتها

---

(١) يلاحظ فى هذا الصدد أن الادارة فى السد العالى قد عمدت الى تجسيد موعد الوصول الى الهدف أمام أعين العاملين ، عن طريق النتيجة الضخمة التى وضعتها فى موقع السد تحدد الايام الباقية لانهاء المرحلة الاولى فى عملية عد تنازلى توضحها يوما بيوم •

بأضعف حلقاتها . واخفاق الموظف الصغير قد يسبب مشكلات معقدة وصداعا كبيرا لإدارته ، وقد يؤدي اخفاقه الى توقف العملية الادارية كلها . أو توقف خط الإنتاج . وليسنا في حاجة لأن ندلل على ذلك بأمثلة عملية ومعقدة . فرجل المرور العامل في موقع هام يمكن أن يترتب على سوء تصرفه فوضى لا حدود لها تزعج عددا هائلا من المواطنين وتؤرق ادارة المرور ، وربما يترتب عليها تعطل الحياة وتجمد الحركة في المدينة أو في جزء منها بضع ساعات .

والاعتراف بوجود الآخرين وبأهميتهم يمكن أن يتحقق باتاحة فرص المشاركة في ابداء الرأي ومناقشة الأمور واتخاذ القرارات . فالقرارات الصادرة عن الجماعة هي اعتراف بأهمية أفراد هذه الجماعة ، واتاحة الفرصة أمام كل منهم لكي يسهم في أمور منتظمة ويعلم مايجرى من حوله ويحس بأهميته . وكل عامل يرى عمله هاما ، وهو كذلك في الواقع . لأن العامل مهما ضؤل شأنه أشبه بالمسار الصغير الذي بدونه يختل عمل الآلة الكبيرة . وعندما يكون الإنتاج جماعيا تصبح المشاركة في تحديد الأهداف ووضع الخطط وتقسيم العمل عاملا حيويا في زيادته .

وكثير من الادارات المتطورة تحرص على وضع لوحة في مدخلها تحمل أسماء جميع العاملين بها ووظائفهم بصرف النظر عن درجاتهم ومستوياتهم الوظيفية . ومثل هذه اللوحة تؤدي غرضا هاما . فبجانب ميزاتها الاخبارية فهي تشبع حاجة العاملين الى الاعتراف بوجودهم . وحينما ينظر اليها الساعى أو الفراش أو العامل بالمستويات الدنيا ويرى اسمه بين هؤلاء الذين تقوم المنظمة على اكتافهم وبهم جميعا تتحقق أهدافها ، تملؤه مختلف مشاعر الرضا والزهو والفخر .

كذلك تفيد اللوحات التي تحمل اسم الموظف على مكتبه . فمن طريقها يمكن التعامل مع الموظف بطريقة شخصية ، وتقترن الخدمة التي نحصل عليها منه باسمه . وفرق بين أن نقول إن الذى قدم إلينا الخدمة فى الشباك رقم « ٥ » بالبنك أو بالشهر العقارى ، وبين أن نقترن الخدمة باسم من قدمها ، فنقول السيد فلان بالبنك أو بالشهر العقارى .

والانسان في حاجة ملحة الى الاشادة بفضله ومجهوده وانتاجه . غير

ان هذه الحقيقة تغيب عن اذهان كثير من الرؤساء والمديرين ، فقلما يعطى الفضل لصاحبه . وفى كثير من الأعمال والمناسبات نجد العاملين الحقيقيين قد ضمهم النسيان ، بينما يستأثر كبار المسئولين بفضل ماعمل الآخرون .

وفى الحياة العملية يلاحظ أن القادة والمديرين لا يعملون العمل التنفيذي بأيديهم ، ولكنهم يخططون ويوجهون ويشرفون ، ومن دونهم من الموظفون هم خلايا العمل المنتجة الدائبة الحركة . ومن ثم كان الاعتراف بفضل هؤلاء العاملين المنتجين ضرورة انسانية وضرورة اجتماعية وعملية لكى يتحقق للمنظمة استمرار النجاح .

والاشادة بالفضل تمثل قوى دافعة عارمة نحو التقدم . وهى احدى القوى الجبارة التى وقفت خلف الروح المعنوية العالية التى تمثلت فى عمل المرشدين عقب تأميم قناة السويس ، وفى اقبال بناء السد العالى على عملهم . فقد كان للدعاية التى نهضت بها وسائل الاعلام المختلفة اثرها فى ابراز فضل العاملين بهذين المشروعين الكبيرين ، وفى الاشادة بهم وربط جهودهم بالأمانى والأهداف القومية الكبرى ، وكان هذا فى حد ذاته بالنسبة لهؤلاء العاملين لا يقل أهمية عن الأجر وعن أى كسب مادى آخر ، وكان قوة دافعة هائلة عبات جهودهم وشجذت همهم .

والاشادة بالفضل تتطلب منا تزكية الآراء التقديمية واطراء الاقتراحات المفيدة وتشجيع اتجاهات الخلق والابتكار، ومكافاة الأعمال الجيدة والخدمات الممتازة . وهى تؤدى الى بعث الحيوية والتنافس الصحى فى نواحي العمل، وتشعر العاملين باهتمام الادارة ويقتطعها . وهنا نود أن نقوه بأنه يلزم أن تكون الاشادة بالفضل بصورة علنية - كلما أمكن ذلك - حتى تحقق الغرض المرجو منها . بينما يتعين أن يكون اللوم أو المؤاخذة على انفراد ، لكيلا نسيء الى مشاعر الآخرين بصورة علنية .

وتفرض اصول الادارة السليمة الا يمارس هذا الأسلوب - الاشادة بالفضل والتقدير - بأسلوب صورى، أو بمناسبة وبغير مناسبة ، حتى لا يفقد اثره وقيمه . فما لم يكن التقدير مرتبطا بأداء ممتاز ملموس أو له ما يبرره فإنه يصبح ضئيل الأثر .



### خامسا : الاحساس بالنمو واكتساب الخبرات :

مطلب هام لنا من عملنا ، ان نتاح لنا فرص التقدم الوظيفى والنمو واكتساب الخبرات والمرور بالتجارب الجديدة ، ان طموح الانسان وتطلعاته تجعله فى سعى دائم للنمو . فاذا كانت فرص التقدم فى عمله محدودة او مغلقة فى وجهه أحس بالاحباط وامتلأ بالسخط والحنق . اما اذا كانت نظم العمل تهيىء أمامه فرص التقدم والترقى الى المناصب الأعلى ، فانها بذلك تمنح الموظف الأمل والطاقة ، وترضى طموحه ورغبته فى الارتقاء ، وتوفر له الظروف المناسبة لتحقيق الانتماء القوى للمنظمة .

والادارة الرشيدة هى التى تتطلع دائما الى المستقبل ، وترى ما يمكن ان يكون عليه مصير العاملين بها ، وعمل تقدير سليم للموقف . وهذا يعنى الربط الدائم بين المنظمة وبين حقائق الحياة العامة المحيطة بها ومستقبل العاملين فيها ، ووضع خطط القوى العاملة على اسس رشيدة ، تحقق الاستفادة الكاملة بالطاقات المتاحة فى كل مرحلة من مراحل نموها .

ولا يخفى ان التدريب عنصر هام فى التقدم الوظيفى وفى أمن الموظف . فكلما زادت مهارات الموظف ومعلوماته وخبراته ، زاد احساسه بالتفوق . وزادت ثقته فى نفسه وفى عمله ، والثقة مبعث للاحساس بالأمن الوظيفى . واكتساب المعلومات والخبرات الجديدة مصدر سعادة أيضا له ، ومصدر للاحساس بالحيوية والارتباط بإبعاد التقدم والتطور .

وكلما مر الموظف بتجارب فى العمل وخارج العمل تعلم منها شيئا جديدا ، وكانت هذه التجارب تثير فى العاملين مشاعر الحماسة والتحدى ويجدون فيها لحظات سعادة وانتصار . وليس من شك فى أن اكتساب الخبرات والمرور بالتجارب الجديدة لا يأتى الا اذا اتحنا الفرصة أمام الموظف لممارسة الاختصاصات والسلطات المخولة له ، وسمحنا له بممارسة التجربة والخطا .

## الاتجاهات السلوكية التحليلية

العلاقات الانسانية - كما قدمنا - تركز على الفرد وعلى اشباع حاجاته النفسية والاجتماعية . بينما الاتجاه العلمى التنظيمى الذى نادى به تايلور يهتم بالتنظيم الرسمى وبالاجراءات والنظم المتبعة فى المنظمة . وواضح ان هذا الاتجاه يركز على اهداف المنظمة والطرق العلمية والرسمية التى تمكن من التحكم فى الامكانيات المتاحة - مادية وبشرية - والسيطرة عليها من اجل زيادة الانتاج . وتمشيا مع هذا الاتجاه يصبح الفرد ملزما بان يفعل ما يؤمر به بالطريقة التى تحدد له ، وهكذا تاتى النتائج وفق ما أمكن التنبؤ به سلفا .

وهذا التركيز على أهمية المنطق وضرورة الترشيد الكامل لعمليات الانتاج ، مع تجاهل الدور الذى تلعبه القوى البشرية داخل المنظمة ظهر فى كل من القارة الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية حوالى سنة ١٩١٠ . فحين كان تايلور مشغولا بالادارة العلمية كانت نظريات ماكس فيبر "Max Weber" تأخذ مكانها فى ألمانيا ، وهو أول من وضع نظرية فى البيروقراطية ، قوامها الاهتمام بالهيكل التنظيمى الرسمى والقواعد المحددة دون الالتفات الى القوى البشرية التى تعمل داخل التنظيم . وقد كانت نقطة الضعف هذه - اهمال العنصر البشرى - مركزا لتجمع النقد الذى وجه الى نظريته .

وكان من الطبيعى ان يقوم رد فعل لهذا الاتجاه العلمى التنظيمى البحث ، وأن تظهر النظريات الانسانية التى سادت ثم انتعشت فى الفترة بين عامى ١٩٢٨ - ١٩٥٠ . وجوهرها - كما سبق أن أوضحنا - أنه من الممكن دفع الفرد للعمل وزيادة انتاجه ليس فقط من طريق دراسة المنظمة ودراسة الأعمال وخطواتها ، ولكن باشباع رغبات وتلبية حاجات معينة لدى الفرد نفسه ، سواء كانت هذه الرغبات والحاجات نفسية أم اجتماعية . وبهذا يمكن دفع الفرد للعمل من أجل تحقيق أهداف المنظمة .

وبينما الاتجاه العلمى التنظيمى يميل الى تقرير أن لا رغبات خاصة للفرد داخل المنظمة ، وأن الهدف الأساسى هو تحقيق هدف المنظمة . وأن تحقيق هذا الهدف الأساسى فيه تحقيق لأهداف العاملين ، نجد الاتجاه

الانسانى يعكس الصورة ويقوم على افتراض عكسى ، وهو أن تحقيق أهداف الأفراد فيه تحقيق لأهداف المنظمة .

وكما قامت النظريات الانسانية كرد فعل للمغالاة في الاتجاه العلمى ، فقد حدث رد فعل آخر للمبالغة في تطبيق الاتجاه الانسانى فى الإدارة . لذلك ظهرت بعض النظريات التى تنتقد المغالاة فى الأسلوب الانسانى ، او تحاول التوفيق بين الاتجاهين العلمى والانسانى . وهى أساسا تعيد النظر فى الأسلوب الانسانى فنقل من غلواء القمادى فى تطبيقه ، ذلك القمادى الذى جعل المنظمة أشبه بهيئة لعلاج الأفراد العاملين بها واشباع رغباتهم .

وهذه النظريات الحديثة تفعل ذلك فى ضوء نتائج البحوث أو مراعاة للاعتبارات العملية ، فتبلور الاتجاه الانسانى وتجعله أكثر واقعية من الناحية العملية دون أن تقصر الإدارة على الأسلوب العلمى المحض .

ويمكن أن توصف هذه المحاولات بأنها نظريات سلوكية تحليلية . فهى تهتم بالتحليل السلوكى وتدرس سلوك البشر داخل المنظمة ، وهى تنظر للانسان كما تنظر الى المنظمة فلا يغبى عن نظرها . ولكنها لا تركز على الناحية الانسانية وحدها فتتأدى بضرورة اشباع رغبات الأفراد العاملين بالمنظمة وترى فى هذا الوسيلة الأولى لنجاحها ، بل ترى أنه لابد الى جانب ذلك من اتباع النظام وممارسة السلطة .

وقد ساعد على البعد عن المغالاة فى الاهتمام بالاعتبارات الانسانية أن بعض الأبحاث العلمية أثبتت أنه ليس هناك ارتباط وثيق بين بعض الاعتبارات الانسانية واشباع الرغبات الفردية وبين زيادة انتاج المنظمة ونجاحها . وقد كان وجود علاقة طردية بينهما افتراضا أساسيا يقوم عليه الأسلوب الانسانى ، حتى أن أحد دعاة الاتجاه الانسانى وهو رنسيس ليكرت " Rensis Likert " الذى قرر فى عام ١٩٢٧ ، أن هناك رابطة وثيقة بين الروح المعنوية العالية والانتاج . وأن العلاقة بينهما علاقة طردية واضحة ، عاد عام ١٩٥٥ على أثر أبحاث قام بها مع مجموعة من الباحثين - فكتب ينفى وجود هذه العلاقة . حيث وجدوا روحا معنوية عالية يصاحبها انتاج

منخفض ، كما وجدوا روحا معنوية منخفضة يصاحبها انتاج مرتفع (١) .

هذه النتائج ، الى جانب الاعتبارات العلمية ، اثبتت انه لا يمكن اشباع رغبات الأفراد وتحقيق اهداف المنظمة أن واحد ، والوصول الى حالة تكفل النجاح والسعادة والراحة والتوفيق للأفراد وللمنظمات وللشخص أجمعين .

ومن هنا جاءت المحاولات الهادفة الى التوفيق بين الاهتمام بالمنظمة والاهتمام بالفرد هذه المحاولات لا ترى الفرد مجردا . ولا تنظر اليه في فراغ ، وانما تركز على الفرد داخل المنظمة .

### بعض النظريات السلوكية التحليلية :

وفي مقدمة المحاولات « التحليلية السلوكية العلمية الانسانية » تلك النظريات التي اسهم بها كل من ماكجورى ، وأرجيرس ، وماجريجور .

وسنعرض هنا هذه النظريات باختصار ، مؤكدين ان هناك محاولات أخرى قيمة حاولت التوفيق بين الاتجاهين . ومع انها لم تعط حولا الا انها قدمت تحليلا قيما وفتحت الآفاق امام تجارب ودراسات أخرى يمكن بواسطتها التوصل لنظريات مفيدة (٢) .

ومن أوائل هذه النظريات محاولة ماكجورى ، وهو خبير في علم النفس عمل سنوات طويلة مستشارا لعدد من المنظمات الصناعية . ويرى ماكجورى أن العملية الادارية تتطلب وجود رئيس مستبد صالح .

وهو يبنى نظريته هذه على اعتبارات عملية وعلى أساس خبرته في الدراسات النفسية . فهو يعتقد أن الاستشارة وتبادل الرأي مع المستويات الدنيا في المنظمة - وهى أحد دعائم الاتجاه الانسانى افتراض خيالى غير واقعى لسببين :

(١) انظر :

Rensis Likert : "Developing Patterns in Management, Strengthening Management for the New Technology " . ( New York : American Management Association, 1955), p. 13.

السبب الأول : أن القادة عادة من طبيعة لا يتقبلون معها كثرة الاستشارات وتبادل الرأي ، وأن ١٠٪ فقط منهم سوف يستمع الى آراء المستويات الدنيا فى العمل (١) .

والسبب الثانى : هو أن العاملين أنفسهم فى المستويات الدنيا يمثلون ما يطلق عليه ماكورى « الشخصية البيروقراطية » وفى نظره أن الشخصية البيروقراطية غير راغبة فى تحمل المسئولية ولا تفضل المبادأة ولا تميل الى ممارسة حرية التصرف أو اتخاذ القرارات . ولكنها على العكس تفضل العمل داخل تنظيم محدد والسير وفق روتين موضح سلفا تتبعه ولا تعيد عنه ، لأن هذا أسهل لها ويتطلب جهدا أقل . ويضيف ماكورى أن الفرد العادى يحترم القائد الحازم والمستبد الصالح الذى يحرك المنظمة كلها بمهارة نحو أهدافها وهو يرضى سلطة هذا القائد ويطيع أوامره .

والواقع أن ماكورى وإن كان يهاجم الأسلوب الإنسانى لأنه غير عملى، إلا أنه يلوح لنا أن هذا « المستبد الصالح » الحازم الأمين الذكى الطيب الذى يحاول ماكورى أن يدير بواسطته العلمية الادارية بنجاح لا يعتبر العشور عليه أسهل عمليا من تطبيق الاتجاه الإنسانى . خصوصا وأن ماكورى لا يعطنا أى فكرة عن كيفية اختيار هذا القائد المثالى أو كيف يكون اعداده وتدريبه .

وواضح أن ماكورى يبني نظريته هذه على أسلوب تحليلى لسلوك الأفراد ، وعلى ما يراه هو كبناء نفسانى لشخصياتهم ورغباتهم الأساسية . وبالتدقيق فى نظريته نرى أن حل المشكلة من طريق افتراض أن صفات الأفراد ورغباتهم التى منها الخضوع والطاعة .. الخ ، تتمشى فى وقت واحد مع احتياجات التنظيم والسلطة . أى أن الفرد يحتاج أن يؤتمر ويفضل أن يسير، وهو لا يريد أن يعطى حرية الاختيار والتصرف ، بل أن من احتياجاته أن يتحرك فى اطار محكم من التنظيم والسلطة . وهذا يلائم احتياجات المنظمة لتسير نحو تحقيق أهدافها .

---

(١) انظر :

Warren Bennis : "Previsionist theory of leadership" Harvard Business Review. Jan.-Feb., 1951).

ونظرية ماكجورى تبدو نظرية جامدة وحتمية .

فهى جامدة لأنها تفترض أن هذا هو الانسان وهذه رغباته ولا سبيل لتغييرها . وهذا فى الواقع نقيض آخر للنظريات الانسانية التى تصور الانسان لا كما هو ولكن كالانسان المثالى كما يجب أن يكون ، وكما ترتفع به المنظمة من طريق اشباع حاجاته .

وهى حتمية لأنها تقرر أن القادة بهم صفات معينة تكاد تكون لصيقة بهم ، فهم أو أغلبهم لا يستمعون لمشورة العاملين تحت امرتهم ، ولا يستسيغون تبادل الرأى ولعلمهم لهذا قادة . وتقرر أن الرؤسين أو من يعبر عنهم « بالشخصية البيروقراطية » على صفات أخرى ، فهم يميلون للخضوع والطاعة ولا يجيدون الابتكار أو التفكير ، ولعلمهم لهذا تابعون . أى أن هناك صفات أساسية فى الأفراد يظهر بعضها فى القادة ، وربما هى التى دفعتهم للقيادة ، ويظهر بعضها فى بقية العاملين ولعلمها هى التى أبقتهم تابعين حيث هم .

وهذه النظرة علاوة على أنها جامدة وحتمية ، فإنها تخالف النظريات الحديثة التى ترى أن فى القادة صفات موهوبة وأخرى مكتسبة (١) .

وقد اهتم أرجيرس بدراسة الفرد وسلوكه داخل المنظمة ولعلمه أول من واجه صراحة مشكلة التعارض بين رغبات وحاجات المنظمة ورغبات وحاجات الأفراد وما قد ينشأ عن ذلك من صراع . فقد اعترف أرجيرس صراحة بوجود هذا التعارض ، وقرر أنه يتعذر أساسا التوفيق بينهما .

ويقرر أرجيرس أن الفرد فى نموه وتكامله يتحرك من السلبية الى الايجابية ومن التواكل الى الاستقلال ومن الجمود الى المرونة ومن الخضوع الى التصرف .

أما المنظمة فهى تحتم سيادة بعض النظم والقواعد التى تحول بين الفرد وبين النمو واكتساب الشخصية المتكاملة التى يتطلع اليها ، مثل الاتجاه

الى التخصص ووجوب اتباع خط السلطة ووحدة الاتجاه ، ونطاق التمكن ، وغير ذلك من قواعد التنظيم والادارة التى لا تساعد على الانطلاق وانما تكبت نموه وتطوره .

ويلاحظ أن كلا من ماكجورى وأرجيرس يحلان رغبات الفرد وصفاته فيصلان الى صفات الاتكال وعدم الاعتماد على النفس . الا أن الأول يقرر أن هذه الصفات طبيعية لدى الفرد ولا يمكن تغييرها وهو سعيد فى إطارها، بينما يقرر الثانى أن هذه الصفات تضيفها المنظمة على الفرد وليست أساسية فى تكوينه وخلقه . ولا يعطى أرجيرس حلا لهذه المشكلة التى أثارها بين نمو الفرد ونمو المنظمة . ولكنه يقترح الاستعانة ببعض الأساليب التى تخفف من ظواء كبت المنظمة لنمو العاملين بها ، والتى توجد نوعا من التوافق بين تحقيق الأفراد لتكاملهم وتحقيق المنظمة لأهدافها .

من هذه الأساليب التى يقترحها اهتمام القيادة بالعاملين ، والسماح ببعض المرونة والتساهل وزيادة الفرص المتاحة أمامهم ، وقدرة القيادة على تشخيص تفاعل العلاقات ، والاستعانة بالخبراء فى مسائل العلاقات لتوطيد علاقات أفضل بين قيادة المنظمة والعاملين بها .

والواقع أن كتابات أرجيرس وإن كانت لا تقدم حولا أو اجابات الا انها أبرزت صراحة مشكلة التعارض بين رغبات الأفراد وحاجاتهم ، وبين حاجات المنظمة وأهدافها ، وواجهت مشكلة التضارب بين مصالح المنظمة ومصالح العاملين . وهى المشكلة التى لم تر النظريات السابقة وجودها ، بل افترضت توافقها فى شكل أو آخر .

أما ماجريجور فهو - مثل رئيسيس ليكرت - من المرتدين عن الدعوة للأسلوب الانسانى ، فقد كان من دعائه وله كتابات تؤيده ، ولكن بعد خبرة طويلة فى الادارة وعلى الأخص بعد سنوات سبت فى ادارة إحدى الجامعات، قرر أنه لا يمكن من الناحية العملية تطبيق الاتجاه الانسانى فى صورته الكاملة التى توفر التفاهم والسعادة ، وتشبع حاجات العاملين جميعا وتخلق جوا يسود فيه التعاون والوثام . وهو يقر فى خطاب القاء فى خريجي جامعته

وهيئة التدريس بها أنه كان يظن من الممكن الوصول الى هذه المرتبة ، ولكنه يعترف أنه كان مخطئا (١) .

وفى كتاباته الحديثة يقرر ماجريجور أن اشباع رغبات الأفراد قد لا يكون بالضرورة متمشيا مع أهداف المنظمة . ولذلك فهو يرى أن يكون هناك نوع من المواءمة والالتقاء بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين بها . وعندئذ فقط سيشعر الأفراد باستقلالهم ونموهم فى اتجاه تحقيقهم أهداف المنظمة . وهذا الاتجاه ينادى بضرورة الاتفاق على الهدف ووضعها والتعاون بين الرئيس والمؤسسين ، وأن يدركوا أنهم يعملون معا لبلوغ الهدف والوصول الى درجة تحكم فيها الجماعة نفسها "Self control" . أى أن ماجريجور يقرر أنه برغم الاختلاف بين أهداف الفرد وأهداف المنظمة ، الا أنه يمكن محاولة التوفيق بينها من طريق الاتفاق على تحديد هدف يكون تحقيقه حافزا لكل من القيادة والعاملين . كما يدعو الى خلق الظروف التى بها تتحقق الرغبات الشخصية للأفراد عند تحقيقهم بنجاح مشروعات المنظمة . بحيث يشعر الفرد أن مصلحته الشخصية مرتبطة بمصالح المنظمة التى يعنيه أمر نجاحها . وهذا يتفق مع الأسلوب الذى يتبع فى يوغوسلافيا من جعل الصف الأول يشعر بملكية المصانع والمشروعات ، والأساليب الأخرى التى تتبع فى النظم الاشتراكية من تمليك للعمال واشتراكهم فى الأرباح ، وتوعية الموظفين بأن المنظمة التى يعملون بها ما هى الا امتداد لأشخاصهم وجزء من كيانهم، وأن لهم مصالح مرتبطة اشد الارتباط بنجاحها .

ونحن نؤيد العدول عن المغالاة فى تطبيق الاتجاه الانسانى . وان كنا لا نرجو الاقتصار على الأسلوب العلمى البحت ، ذلك أن كلا منهما يعبر عن طرفى نقيض أحدهما لا يعنى بالأفراد ، والآخر لا يهتم بسواهم . ولعله كان من الطبيعى أن يسود الاندفاع فى الاتجاه العلمى فى الإدارة فى فترة نما فيها الأسلوب العلمى فى جميع مظاهر الحياة وميادينها ، وفى حقبة نمت فيها الصناعة بدرجة سريعة دعت الى وجوب السيطرة على الموقف .

وقد كان من الطبيعى أيضا أن يكون الاندفاع فى المناداة بالمنهج الانسانى فى وقت ظهرت فيه العلوم الانسانية والنفسية والسلوكية وازدهرت بحيث أصبحت تدرس أغلب تصرفات الأفراد ، وأصبح التحليل النفسى وتفهم سلوك البشر ودوافعهم لاشباع رغباتهم هواية الباحثين .



ولعلنا الآن فى مرحلة الاتزان التى تلى دائما مرحلة الاندفاع .  
والنظريات السلوكية الحديثة التى ناقشنا ثلاثة منها انما ترى « الفرد داخل  
المنظمة » ، ولا تعطى الواحد منهما أهمية بون الآخر .

والواقع الذى نود ان نؤكد هو ان هناك فارقا كبيرا وواضحا بين  
الدور الذى يؤديه المساعد الاجتماعى او الاخصائى النفسانى الذى يعمل مع  
جماعة بغرض مساعدتها او حل مشكلاتها او علاج اتجاهات مرضية بها او  
بأفرادها ، وبين دور القائد الذى يولى منصبا اداريا فنيا يتطلب منه ان  
يستخدم فى سبيل تحقيق الأهداف التى وكل اليه امر تحقيقها أساليب  
مختلفة ، من بينها الاهتمام بالناحية الانسانية ، ومن بينها ايضا استخدام  
السلطة او النفوذ او التضحية ببعض الاعتبارات الفردية او الرغبات  
الشخصية .

والمعيار هنا فى نظرنا هو محاولة الوصول الى نوع من الموازنة  
والمواءمة بين مصالح الأفراد العاملين ومصلحة المنظمة ، أى محاولة  
الوصول الى حل مناسب للمعادلة الادارية الصعبة ، التى يمثل طرفيها كل  
من الفرد والمنظمة وتتطلب التوفيق بين حاجات المنظمة وحاجات الفرد .

وهذا التوفيق يمكن ان يتم بالاجابة على السؤال التالى :

هل ستضار المصلحة العامة باجابة الفرد الى رغباته ؟ وهل ستؤثر  
تلبية هذه الرغبات على كفاية المنظمة ؟ .

وقد تكون الاجابة صعبة لأنها تتطلب الموازنة بين أمور غير محددة  
ونتائجها غير معلومة تماما . ولكنها من المهام الرئيسية التى تواجه القائد  
الادارى ، وتفرض نفسها عليه وتتطلب منه حلا مرضيا . فأحد المهام الكبرى  
فى العملية القيادية هى محاولة التوفيق بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين  
بها . . فاذا كان هذا أمرا صعبا ففى صعوبته محك الاختبار للقدرات  
والمهارات القيادية الحقة .

## الفصل الخامس

# الحوافز

يدور التساؤل عن الطريقة التي يمكن بها حمل الفرد على المساهمة والتعاون في العمل بأقصى طاقة ممكنة . والملاحظ أنه يمكن الوصول الى ذلك عن طريق توفير الحوافز المختلفة ، المادية وغير المادية ، والايجابية والرادعة . بيد أنه يحدث في بعض الأحيان أن تكون المنظمة بطبيعتها عاجزة عن تقديم الحوافز الموضوعية التي تدفع الفرد الى العمل . ويصبح البديل الوحيد في هذه الحالة هو التأثير على الفرد بهدف تغيير اتجاهاته . ففي المنظمات الصناعية والتجارية يكون للحوافز اثرها في تحريك طاقات العاملين وشحنهم من أجل زيادة الانتاج . بينما في المنظمات السياسية والخيرية والدينية يكون الاهتمام مركزا أساسا على عملية الاغراء والتأثير في الاتجاهات .

ومن الواضح أن هناك صعاباً مرتبطة بالوصول الى نوع الحوافز الضرورية ، وتجنب الحوافز المتعارضة ، وتوفير طرق اغراء وترغيب مؤثرة ، وتقدير نوع ومدى الحوافز والرغبات الفعالة والممكنة أمر في غاية الحساسية والتعقيد الى درجة تجعل من المتعذر تقرير نظام محدد سلفاً للحوافز قبل تطبيقها ، أو محاولة التعميم بالنسبة لجميع المنظمات .

وثمة حقيقة أخرى ، وهى أن نظام الحوافز أقل عناصر الادارة استقراراً مادامت العوامل الخارجية والظروف المحيطة بالمنظمة تؤثر فيما يمكن أن تقدمه من حوافز ، وضالماً أن الحوافز مطمع هام لجميع القوى العاملة بالمنظمة ، فهى تخلق جواً تسود فيه المنافسة للوصول الى درجات الامتياز والتفوق .

ويقترب على ما تقدم بضع نتائج :

#### النتيجة الأولى :

أن توفير الحوافز المناسبة المتعلقة بالمكانة والمنصب يؤدي الى اتجاه المنظمة نحو النمو والتوسع . وربما كانت الحوافز هى الأساس أو المبرر لتضخم المنظمات الصناعية كانت أم حكومية أم سياسية . فالنمو يعنى فرصاً أكبر لتوفير معظم أنواع الحوافز ، ولذا ينظر الى كبر حجم المنظمة على أنه يتيح فرصة أوسع للحوافز ويلاحظ هنا أنه ما لم تكن المنظمة ناجحة ، فإن نموها قد يؤدي الى القضاء عليها ، مادام النمو يؤثر عادة في الأهمية الاقتصادية للحوافز نتيجة لتأثيره في كفاية وفعالية المنظمة .

#### النتيجة الثانية :

أن المنظمات الضخمة تنمو فيها اتجاهات تسلطية تركز على الانتاج وتنفيذ العمليات الضرورية المحددة سلفاً وهى بذلك لاتساعد على تنمية اتجاهات التجديد والابتكار .

ويزيد من قوة هذه الحقيقة أن الانتاج الضخم وبالجملـة "Mass Production" قائم على أساس تكرار عمليات نمطية في اطار تنظيم

- محكم وطرق رسمية مقررة . وهذا يعوق تنمية المهارات الفنية والادارية .
- وبذلك تتضاءل فرص الأشخاص الذين لديهم استعداد وطموح ، ويصبح أمر تشجيعهم مرتبطا بمدى تنليل العقوبات المشار اليها .

### النتيجة الثالثة :

- انه يبنى على نظام اختيار الأصح للمتعيين والترقى والمكافأة ، أن توزع الحوافز على أساس قيمة الفرد فى الانتاج ، ومدى اسهامه فى تحقيق اهداف المنظمة . وهذا هو أساس اهتمام المنظمات بالحوافز المادية وغير المادية .

على أنه ينبغي ادراك أن المنظمات التى تعتمد على الحافز المادى كأساس لدفع العمل واطلاق الطاقات الكامنة لدى العاملين ، سوف تعجز عادة عن الاستمرار فى هذا الاتجاه ما لم يمكنها تعويض ما تقدمه من مال أو مزايا مادية . وهذا عامل اقتصادى هام فى موضوع الحوافز يجب التنبيه اليه .

### النتيجة الرابعة :

- أن هناك اعتقادا له مبرراته بأن معظم نظم الحوافز تؤدي الى انخفاض مستوى الانتاج . وهذا يحتم من الناحية الاقتصادية أن نوفر الى جانب الحوافز نوعا من الرقابة يضمن احتفاظ الانتاج بمستوى الجودة المقرر .
- فبهذه الطريقة يحقق الانتاج العائد المناسب الذى يساعد بدوره فى منح المزايا الاضافية .

### النتيجة الخامسة :

- أنه بينما تبدو أهمية الحافز المادى فى اشباع الحاجات البيولوجية للفرد ، فان هذا الحافز يمكن أن يعمل أيضا على اشباع بعض الحاجات الاجتماعية لديه . ومثال ذلك حصول الشخص على مكافأة تشجيعية .
- فالدخل المادى من المكافأة ليس أداة اشباع للحاجات المادية فحسب ، وانما يصبح له مدلوله الاجتماعى كمكافأة عن الامتياز والتفوق ودليل على تقدير الادارة للعامل المجد .

## بعض أبعاد موضوع الحوافز

إن الرغبة في تحقيق مجتمع الكفاية والعدل ، تعنى تحقيق مجموعة كاملة من الأهداف المترابطة للتغيير الاقتصادى والاجتماعى . والانتاج فى مقدمة العوامل المؤثرة فى المواقف الاقتصادية فى مجتمعنا . وحينما نربط موضوع الانتاج بالحوافز نجد أن الثورة استحدثت عددا مناسبا منها ، فى مقدمتها تحديد حد أدنى للأجور ومشاركة العمال فى الأرباح ، وتخفيض ساعات العمل وتحديدها ، وإدخال التأمينات بصورها المختلفة . هذا الى جانب الحوافز المعنوية التى تستهدف الارتقاء بقيمة العامل والاعتراف بقدرته وأهميته ، من ذلك أن عضوية التنظيم السياسى ومجلس الشعب أصبحت مناصفة بين العمال والفلاحين وبين جميع الطوائف الأخرى بالمجتمع .

والتساؤل الآن هو الى أى حد أنتجت الحوافز عندنا ثمرتها ، وما هى نقاط الضعف فيها ، وما هى الشروط التى تجعل مثل هذه الحوافز تؤثر بفاعلية أكبر وأعمق ، وإلى أى آفاق جديدة يمكن أن تنطلق .

### أولا : الحوافز المادية :

فى ظل النشاط الاقتصادى الحر يكون للحوافز المادية مجالها الفسيح . لأن الفرد يتوقع من منظمته أن تشبع حاجاته البيولوجية الأساسية ، كالحاجة للطعام والسكن والملبس ، الى جانب الميزات وظروف العمل المادية المناسبة التى يمكن أن تؤدى الى زيادة الانتاج .

وقد سارت وجهة النظر التقليدية على اعتبار أن العامل كائن اقتصادى أهم ما يدفعه الى العمل والانتاج هو حافز الأجر . ولهذا انصرف جانب كبير من الاهتمام عندنا الى تطبيق نظم المكافآت سواء عن طريق الأجور التشجيعية أو المساهمة فى الأرباح .

على أن حصيلة التجارب والبحوث العلمية قد أجمعت على أن الحوافز المادية وحدها ليست كافية ، وما لم تساندها أنواع أخرى من الحوافز فإن

آثارها تقتصر على مجرد اشباع الحاجات البيولوجية لدى الأفراد . ومن ثم فان الحوافز المادية تصبح ضئيلة الأثر بعد حد الاشباع المناسب لهذه الحاجات . ولذلك فان الأفراد لا يسعون لزيادة الانتاج للحصول على مكاسب مادية اضافية ، وبهذا يتعذر حفزهم ماديا على الاسهام فى الانتاج الا بقدر معين من جهودهم (١) .

ويؤكد هذا أن عددا كبيرا من المنظمات القوية قائمة بالرغم من أن الحوافز المادية - فوق حد الكفاف - غير موجودة كلية أو غير متوفرة تماما . فمعظم المنظمات السياسية لا تعتمد على هذه الحوافز ، بينما تستبعد النظم الدينية .

أما بالنسبة للعامل فالحوافز المادية وحدها ضئيلة الأثر ما لم تعزز بحوافز أخرى ، بحيث يتعذر أن نقيم أثر الأجر وحده كمتغير . فقد اتضح مثلا أن العامل يهتم بالفرق فى الأجر بينه وبين زملائه أكثر مما يهتم بمستوى أجره شخصيا ، لأن العاملين يعتبرون فروق الأجور رموزا للفرق الاجتماعية . كذلك قد ينعدم حافز الأجر اذا تعارض مع حاجة العامل للأمن والاستقرار وسيطر عليه الشعور بالخوف من الفصل أو التوفير ، كما يحدث فى أوقات الكساد . وقد يأخذ العامل زيادة الأجر على أنها قضية مسلمة ، فلا يكون لها تأثير كحافز ما لم تقترن مباشرة بعمل ممتاز أداه أو مجهود غير عادى بذله .

وليس من شك فى أنه توجد حوافز أخرى لها تأثير أكبر وقوة دفع أعلى بالنسبة لبعض العاملين . ولعل هذا يفسر استمرار كبار التنفيذيين عندنا فى بذل طاقاتهم فى العمل ، وربما بنتاجية أعلى ، بعد تخفيض بدل التمثيل الذى كانوا يتقاضونه لأن الذى يحفزهم على العمل فى تقديرهم شيء أهم من العائد المادى ألا وهو الحافز السياسى والاجتماعى باعتبارهم ينتمون لفئة القادة فى المجتمع .

---

1. Douglas McGregor : Leadership and Motivation, (Combridge, Mass: The M.I.T. Press, 1966), pp. 12-13.

وبالنسبة للحوافز عن طريق الاشتراك فى الأرباح فمن المسلم به أن لهذا النظام مزايا نجملها فيما يلى :

- ١ - ربط المصالح الذاتية للعامل بمصلحة المشروع وبأهدافه ، وبذلك تنمو لدى العامل مشاعر الولاء للعمل .
- ٢ - أن يشعر العامل بمشاركته فى ربح ساهم فى تحقيقه ، وهذا يحفزه من جديد لزيادة الانتاج .
- ٣ - العامل الذى يشترك فى الحصول على الربح يزداد شغفه بعمله ويتفوق فيه .
- ٤ - أن العامل لا يتحمل أية أعباء مالية اضافية اذا لم تحقق المنظمة ربحا .

والى جانب هذه المزايا تبدو نقاط ضعف فى نظام الاشتراك فى الأرباح، أهمها ما يأتى :

- ١ - العامل مجهوده محدود فى زيادة أرباح المنظمة ، حيث تتدخل عوامل أخرى هامة تؤثر فى الربح .
- وقد يحدث أن يبذل العامل جهدا كبيرا ثم يتضح أن المنظمة لم تحقق ربحا ما يمكن توزيعه عليه .
- ٢ - مضى فترة طويلة من الوقت بين أداء العمل بامتياز وبين تسلم الأرباح بحيث لا يشعر العامل برابطة السببية بينهما .
- ٣ - عادة ما تتحول نظرة العامل الى نصيبه فى الأرباح على أنه جزء من الأجر . وفى كثير من المنظمات يأخذ توزيع الأرباح صفة الاستمرار ، بحيث تفقد أثرها كحافز مادي .

نخلص مما تقدم أنه يمكن الحصول على مزيد من تعاون العاملين وانتاجهم فى ظل نظام الحوافز المادية ، كالشراكة فى الأرباح والمكافآت وزيادة الأجور . على أن تتناسب هذه الحوافز مع طبيعة العمل ومقدار الجهد المبذول والنتائج التى أمكن الحصول عليها ، وأن يمنح الحافز فى الوقت المناسب لتكون له آثاره المرجوة . على أن يدرس موضوع الحوافز المادية فى كل منظمة على حدة ، وتتقرر الحوافز نتيجة لهذه الدراسة التى تأخذ

فى اعتبارها طبيعة المشروع ، ونوع الانتاج ومخاطر العمل ، واثره فى الاقتصاد القومى ، ومدى اهميته السياسية والاجتماعية وما الى ذلك .

- ويلزم ان تتأكد المنظمة من أن تقديم الحوافز المادية ليس عبثا عليها .
- وانما تساهم هذه الحوافز ونتائجها فى تحقيق كسب اقتصادى للمشروع .

### ثانيا : الحوافز المعنوية :

لقد دلت البحوث العلمية على أن مجموع الدوافع التى تحكم وضع نظام للحوافز تنقسم الى قسمين :

القسم الأول : دوافع الأمن والاستقرار . وهى تمثل الحاجة الى الاستقرار فى العمل ، والاطمئنان على المستقبل وعلى المركز ، وعلى العلاقة مع الرؤساء ، وعلى المكانة الشخصية .

القسم الثانى : دوافع الانجاز . وتمثل الحاجة الى الانتاج والتفوق فى الأداء ، والى التقدير ، والى الاعتراف بالوجود وبالفصل ببناء على الانتاج الممتاز .

ويلاحظ انه وان كانت هاتان المجموعتان من الحاجات متداخلتين ، الا أن المجموعة الأولى ، وهى مجموعة حاجات الأمن والاستقرار ، لاتستهدف مباشرة حفز العاملين على العمل ، وانما هى أساس يتعذر بدونه النجاح فى حفزهم على العمل وزيادة الانتاج أو تحسينه . وبعبارة أخرى يتعين أولا العمل على اشباع هذه المجموعة من الحاجات لكى يمكن الوصول بالمجموعة الثانية ، وهى حوافز الانتاج ، الى أعلى مستوياتها لأن الاهتمام باعداد النظام الذى يوفر الأمن والطمأنينة للعاملين ، دون الاهتمام بالمجموعة الأخرى من الحاجات ، يؤدى الى التواكل والدعة .

ويبدو أننا فى مصر ، وتحت ظروف التغيير الاجتماعى السريع ، قد انصرف اهتمامنا فى المقام الأول الى اشباع حاجات الأمن والاستقرار . وفى كثير من الأحيان بدرجة تتجاوز تحديات حاجات الانجاز (١) . ومن الواضح أن الابقاء على الأعداد الزائدة على حاجة العمل ببعض المنظمات ،



وسياسة تعيين الخريجين بالجملة تؤكد هذا الاتجاه . ومن المؤكد ان عدم وجود معدلات للأداء بمعظم الوحدات الانتاجية ، وعدم وجود سياسة لتقييم العاملين على أساس مثل هذه المعدلات ، كلها عوامل تذكى مشاعر الأمن والاطمئنان المتزايدة لدى العاملين دون ان تمتحن قدراتهم او توفر الحوافز التى تتحدى امكانات الانتاج لديهم .

ومن ثم نجد ان الشكوى - سواء بالقطاع العام او بالحكومة - تنصب فى اغلب الأحيان على اتجاهات التواكل والسلبية واللامبالاة لدى العاملين . لأنهم يشعرون بمزيد من الطمأنينة يجب تحديات حوافز العمل والانجاز . وهكذا تصبح المشكلة التى نواجهها هى كيف نوفر الحوافز الايجابية التى تحرك طاقاتنا وتشبع حاجاتنا المختلفة ، جنباً الى جنب مع توفير درجة من التوتر الصحى الذى يشد اهتمامات الأفراد ويحول بينهم وبين نزعات الدعة والسلبية واللامبالاة (٢) .

ويلاحظ ان العامل فى المجتمع الرأسمالى صانف صعوبات كثيرة فى محاولة اشباع حاجات المجموعة الأولى ، أى حاجات الأمن والاستقرار وفى مقدمتها :

١ - اعتماد نظام التوظيف على سياسة البقاء للأصلح "Hire and Fire" الذى يعتبر تحدياً مستمراً لأمن العامل واستقراره ، وبالتالى لامكاناته وقدرته على الانتاج الوافر .

٢ - عدم اطمئنان العامل على مستقبله بسبب الصراع الدائم بين اصحاب رؤوس الأموال وبين العمال .

(١) ظهرت بعض نتائج هذا عنفنا فى اعقاب الضمانات العديدة التى توفرت للعمال فى أوائل الستينات نتيجة للتطبيق الاشتراكى ، والتى استهدفت تأمينهم ضد الفصل أو التعسف فى استعمال السلطة . وقد صاحب بداية تطبيقها ظهور بعض الظواهر السلبية فى وحدات الانتاج التى تتم عن اتجاهات سلوكية غير رشيدة . مما دعى القيادة السياسية الى حسم هذا الموضوع معلنة انه لا مكان للعامل الانتهازى او الخامل فى مجتمع الانتاج .

2. Harlen Gleveland, A. Philosophy for the public Executive, (Syracuse: Memo, 1962), pp. 6-9.

٢ - التحدى المستمر الناتج عن المنافسة بين مختلف المشروعات يجعل العمال فى سعى دائم للمحافظة على منظماتهم فى حالة تقدم وازدهار حتى لاتضار مصالحهم اذا ما قضى على المنظمة نتيجة المنافسة .

وهذا الوضع القائم فى المجتمع الرأسمالى ، من حيث توافر المجموعة الثانية من الحوافز والصعاب التى تعترض المجموعة الأولى موضع الدراسة والبحث ، حيث تبذل الجهود للوصول الى نوع من التوازن الذى يحقق الأمن والاستقرار للعاملين ، ومع ذلك يجعلهم يندفعون الى العمل والانتاج بأقصى طاقات ممكنة (١) .

ومن ناحية أخرى نجد أن نظم العاملين عندنا قاصرة عن تقديم نوع الحوافز الذى يمكن أن يشبع حاجات الأفراد غير المادية ، كالفرص والرغبات الشخصية غير المادية التى لها أهميتها فى الدفع الى التعاون والى زيادة الانتاج . لأن فرص التفوق والحصول على المنصب المرموق والمكانة العالية تفوق فى أهميتها الحوافز المادية . وهذه الحقيقة تسرى على جميع فئات العاملين حتى فى المنظمات ذات الصبغة التجارية حيث يظن أنها ضئيلة الأثر ، اذ نجد أن المال بدون المنصب أو المكانة يكون عديم الجدوى . ومن النادر أن تقوم زيادة الأجر أو المكافأة وحدها كحافز اذا كانت مصحوبة باضعاف المكانة ، وعلى العكس من ذلك فإن الأفراد يتطلعون الى الترقى للمنصب الذى عادة ما يكون مصحوبا بزيادة فى الدخل المادى .

لذلك فإن أسلوب الترقية الدورية وفقا لنظام الأقدمية المطلقة فى معظم الدرجات لا يمكن اعتباره حافزا فعلا يشبع حاجات الأفراد الى التفوق وتأكيد الذات والتقدير . لأن المساواة التامة بين الجميع - ما داموا قد حصلوا على تقدير مرضى - لاترضى حاجات من يشعرون بالتفوق فى الأداء أو التضحية من أجل العمل . وحتى فى المجالات التى تتم فيها الترقية بالاختيار ما زالت هناك اتجاهات لممارسة سياسة الضغط والوصولية . وهكذا تصبح مهمة الفرد كيف يصل الى الشخص الذى يمكن أن يرقيه ، لا كيف يصل الى أسلوب العمل الذى يبرزه ويوصله الى درجة أعلى .

---

(١) احمد فؤاد شريف ، ادارة الافراد والعلاقات الصناعية ، ( القاهرة : مطابع

جريدة الصباح ، ١٩٦١ ) .

ونضيف الى ماتقدم ان نظم التقييم عننا غير متطورة ، وانها كحافز يتحدى حاجات الفرد للإنجاز غير ذات مفعول . فالتقارير السنوية لا تعبر عن واقع الحال . ويكفى ان فنلل على ذلك بأنه بالرغم من الشكوى التي تتردد عن اهمال العاملين بالدولة ، وبالرغم من ضعف انتاجية وسوء اداء بعضهم ، فإنه من بين مئات الآلاف من العاملين يندر ان نجد من فصل عنهم بسبب سوء التقدير الذي حصل عليه في التقرير السنوي .

وقد كشف البحث عن ان بعض الرؤساء لا يتوخون الدقة في تحرير هذه التقارير . وانها تملأ بطريقة روتينية دون فحص او دراسة او تقييم موضوعي لعناصر الكفاية والاداء في الفرد وان بعض الرؤساء يتأثرون باعتبارات شخصية وجوانب غير موضوعية عند كتابة هذه التقارير . مثل مدى تمشى الرؤوس مع الرئيس في المزاج والرغبات ، ومدى توافقه مع ارائه ، ومدى اتفاقهما في الاتجاهات (١) .

والى جانب هذا فالتقارير بتصميمها الحالي تفقد كثيرا من مقومات التقييم النموذجي ، والدليل على ذلك انها اغفلت معدلات الاداء كاحد العناصر الهامة لتقييم الفرد ، وان معظم مراد التقدير غير محددة تحديدا دقيقا ويعوزها الايضاح والتفسير وابرار عناصرها المختلفة .

ونقطة أخرى هامة وهي اهمية التدريب كحافز . فالتدريب السليم المجدي يمكن ان يكون في مقدمة الحوافز من حيث قيمة العلم والمعرفة كمصدر أمن ومصدر ثقة بالنفس ، الى جانب اشباعه لحاجة الفرد للنمو والتقدم انشطيفى واكتساب التجارب الجديدة .

### ثالثا : الحوافز الرادعة :

الحوافز ايجابية رادعة . الحافز الايجابي يكافئ ، وانحفز من طريق الردع يتضمن نوتا من العقاب . والعقاب يجعل الشخص يخشى تكرار الخطأ

---

(١) تبين لنا من دراسة ٢٨٠ تقريرا سنويا تصب فيها الرؤساء ملاحظات لاصحاب هذه التقارير ان اجازة الرقابة المركزية قد رات استبعاد الملاحظات لـ ٧٨ تقريرا بنسبة ٢٠٪ ، كما تدرت تعبير الملاحظات لـ ٦٧ تقريرا بنسبة ١٥٪ .

حتى يتجنب العقوبة فيكون تجنب العقوبة حافزا لعدم الوقوع في الخطأ أو المخالفة . ومن الحوافز الرادعة الانتذار . والخصم من المرتب ، والفصل .

ومن الناحية العلمية فإن الحافز الرادع لا يحفز على العمل ، وإنما هو يحذر ، وهو لا يدفع للتعاون ، ولا يعلم الأداء ، وإنما يعلم كيف نتجنب العقاب ، وكيف نتحاشى المواقف التى توقع فى العقاب دون الامتناع عن العمل . فالخوف من الفصل مثلا وسيلة رقابة وتحكم غير سليمة من الناحية السيكلوجية ، ولا يؤدي الى بذل أفضل الطاقات لدى الفرد الذى عادة ما يؤدي العمل بالدرجة التى لاتعرضه للفصل .

أما الحافز الإيجابى فيتحدى قدرات الموظف على العمل ، لأن فى العمل تقديرا ومكافأة ، ولأن فيه اشباعا للحاجات ، أو اعترافا بكيان الفرد وذاته وقيمه لذلك يجب أن تستعمل الحوافز الرادعة بقدر ، وإلا تتخذ أساسا لتحريك العمل أو دفع الانتاج ، وخاصة أنه أيسر جدا على الرئيس إصدار قرار بالعقوبة من أن يحاول تجريب أساليب الحفز الإيجابية .

واللاحظ أن الحوافز الرادعة عندنا محدودة الفاعلية ، بالرغم من أن حاجات الأمن قد اصبحت بالدرجة التى أدت الى ظهور اتجاهات الدعة والسلبيه واللامبالاة . وكان يمكن فى ظل نظام فعال للحوافز الرادعة أن نصل الى بعض التوازن الذى يحقق الصالح العام .

ويمكن أن نعزى عدم فاعلية الحوافز الرادعة عندنا للأسباب الآتية :

١ - الدرد فى استعمالها بسبب اثارها المادية والاجتماعية ، وذلك لاعتبارات الرحمة ، أو الرغبة فى الشعبية ، أو تحت تأثير الضغوط المختلفة .

٢ - اتجاه بعض الرؤساء - نتيجة لظروف التغيير الاجتماعى - الى عدم استعمال الحوافز الرادعة منعا من اثاره المشكلات واثيرا للسلام .

---

(١) يطلق عليها أحيانا « الحوافز السلبية » ، وفي رأينا أن هذه التسمية لا توضح المفهوم الحقيقي للحوافز الرادعة .

٢ - ضبط نطاق السلطة التي يتمتع بها بعض الرؤساء في توقيع العقوبات على العاملين .

٤ - مضي فترة زمنية طويلة بين وقت اكتشاف الإهمال أو المخالفة وبين توقيع العقوبة .

٥ - الميل الى استعمال الحوافز الرادعة للعقاب وليس للإصلاح .

٦ - عدم وجود معدلات أداء فردية وجماعية في مجالات العمل المختلفة تتخذ معيارا للتقييم ، ومن ثم للثواب والعقاب .

الحوافز في قانون العاملين الجديد ( ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ) :

نص القانون الجديد للعاملين المدنيين على جواز وضع نظام للحوافز المادية والمعنوية بما يكفل تحقيق الأهداف وترشيد الانتاج على أساس معدلات قياسية للأداء (١) . وقد عهد المشرع بوضع قواعد هذا النظام للسلطة المختصة بالوحدة ، دون أن يقيد بقيد ما ، حتى يتيح الفرصة لكل وحدة ، لوضع مثل هذا النظام ، بالنظر الى طبيعة نشاطها وظروف العمل بها .

#### العلاوة التشجيعية :

كانت المادة ٢٧ من القانون السابق ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تجيز منح علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية المقررة اذا كانت كفاية العامل قد حددت بمرتبة ممتازة في العاملين الآخرين .

ويمتضى الفقرة الأولى من المادة ٥٠ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، أجاز المشرع منح العامل علاوة تشجيعية ولو لم يكن حاصلها على تقدير ممتاز

---

(١) تلغى المادة (٥٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة بأنه : تضع السلطة المختصة نظاما للحوافز المادية والمعنوية، بما يكفل تحقيق الأهداف وترشيد الانتاج على أساس معدلات قياسية للأداء .

في السنتين اخيرتين ، اذا كان قد بذل جهدا خاصا او حقق اقتصادا في النفقات او رفعا لمستوى الأداء .

الا ان القانون الجديد للعاملين عاد لمسلك القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ باشتراط حصول العامل على درجة ممتاز في درجات الكفاية ، فتقضى المادة ٥٢ من القانون الجديد بانه ، يجوز للسلطة المختصة منح العامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوات الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز نهاية الاجر المقرر للوظيفة وذلك طبقا للاوضاع التي تقررها وبمراعاة ما يأتى :

١ - ان تكون كفاية العامل قد حددت بمرتبة ممتازة عن العاملين الاخيرين وان يكون قد بذل جهدا خاصا او حقق اقتصادا في النفقات او رفعا لمستوى الأداء .

٢ - الا يمنح العامل هذه العلاوة اكثر من مرة كل سنتين .

٣ - الا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة في سنة واحدة على ١٠٪ من عدد العاملين في وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حدة .

ولا يمنح منح هذه العلاوة من استحقاق العلاوة الدورية في موعدها كما يجوز للسلطة المختصة منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون اثناء خدمتهم على درجات علمية اعلى من مستوى الدرجة الجامعية الاولى وذلك وفقا للاجراءات التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية ، .

ونلاحظ ان القانون الجديد قد وسع من قاعدة منح العلاوة التشجيعية بالغاء بعض القيود التي كانت ترد على سلطة منحها في القانون السابق ، كعدم جواز تقريرها لاكثر من مرة كل اربع سنوات ، فاصبح يجوز منحها مرة كل سنتين ، كما حدد نسبة منحها لمجموع العاملين بنسبة ١٠٪ سنويا ، وكانت هذه النسبة قاصرة على ٥٪ من مجموع العاملين سنويا بمقتضى القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

### المكافآت التشجيعية :

أجاز القانون الجديد تقرير مكافآت تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالا أو بحوثا أو اقتراحات جديدة تساعد على تحسين طرق العمل ورفع كفاءة الأداء وذلك بقرار من السلطة المختصة • ودون تقييدها بحد أقصى • وقد كان حدها الأقصى فى ظل العمل بالقانون السابق رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ مائة جنيه فى السنة الواحدة •

### البدلات :

البدلات أحد الحوافز التى نظمت تنظيميا جديدا بالقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ • فقد ألغى النقيذ الذى أورده القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ القديم ، الذى جعل الحد الأقصى للبدلات ٣٠٪ من المرتب الأسمى ، وقد وضع التنظيم الجديد للبدلات أربع مجموعات أساسية لها ، وهى : بدل التمثيل ، وبدل طبيعة العمل ، وبدل الإقامة ، وبدلات مهنية • ويستطيع الموظف الحصول على هذه البدلات بحد أقصى ١٠٠٪ من الأجر الأساسى ( مادة ٤٢ ) •

كما تقضى المادة ٤٦ من القانون الجديد « يستحق شاغل الوظيفة مقابلا عن الجهود غير العادية والأعمال الإضافية التى يكلف بها من الجهة المختصة وذلك وفقا للنظام الذى تضعه السلطة المختصة ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من مبالغ فى هذه الأموال » •

## تجربة في الحوافز والروادع

أجرى الاتحاد السوفيتي أخيراً تجربة ذات دلالات عميقة في الإدارة ، أخذت مكانها في مصنع للمواد الكيميائية بمدينة شوكنيرو على مسافة ١٢٥ ميلاً جنوب مرسكو . وقد جمعت هذه التجربة بين أسلوبى الحوافز والروادع بطريقة فعالة للغاية .

فقد فوضت الحكومة والحزب مدير المصنع سلطات كاملة في استئصال نظام جديد للحوافز والروادع ، يمكنه من التخلص دون تعقيدات من العاملين دون المستوى أو الفائضين عن الحاجة ، مع منع المتعجبين المتميزين مكافآت سخية في حدود ميزانية المصنع . ومنذ بدأت الإدارة العمل بهذه السياسة الجديدة نجح المصنع نجاحاً هائلاً . ففي خلال العامين ١٩٦٩ ، ١٩٧٠ ، قامت إدارة المصنع بفصل ٩٠٤ من المهندسين والفنيين والإداريين والعاملين الأقل إنتاجاً ، وذلك بنسبة ١٣٪ تقريباً من جموع العاملين البالغ ٦٩٠٠ من مختلف الفئات . وفي نفس الوقت منحت الإدارة المبالغ التي وفرتها نتيجة تطبيق هذا الإجراء للعاملين الممتازين كحوافز إنتاج . وقد نتج عن هذا الأسلوب الجديد للإدارة بالمصنع ، أن زاد الإنتاج ٨٣٪ ، أو ما يعادل ١٢٢ مليون دولار سنوياً ، وزادت الأرباح من ما يعادل ١٥ مليون إلى ٣٥ مليون دولاراً وذلك خلال عامين .

إن التمتع في النتائج التي أسفرت عنها هذه التجربة يقودنا إلى عدد من الحقائق الجوهرية . لعل أكثرها وضوحاً أن العاملين لا يبذلون قصارى جهودهم لجرد انتمائهم للنظام وإيمانهم بأهدافه . كما أنها تؤكد بأفصح قيمة الحوافز والروادع كأحد الأدوات الهامة التي تستعملها الإدارة للحصول على تعاون العاملين ، وتحذيرهم من السلبية أو الإهمال . فالروادع وحدها في ظل الإدارة في النظام السوفيتي لم تكن وحدها كافية لحمل العاملين على بذل قصارى جهودهم . وجاء الحافز الإيجابي ليؤكد قيمة هذا الأسلوب الهام في زيادة الإنتاج ، وهذه التجربة تؤكد كذلك أن زيادة الإنتاج ليست بالضرورة في علاقة طردية مع عدد العاملين . وهذه في ذاتها نتيجة غاية في الأهمية ، فعلى الرغم من خفض عدد القوى العاملة قفز الإنتاج بنسبة عالية (١) .



## خاتمة :

ان الهدف الاسمى الذى يجب ان تسمر اليه الادارة ، هو الوصول بالعاملين الى درجة عالية من التعاون الاختيارى المثمر لتحقيق اهداف المنظمة . وقد يبدو هذا كفاية مثالية . ومع ذلك فلو امكن للمديرين ان يصلوا بغالبية العاملين الى اداء العمل عن رغبة حقيقية فى ذلك ، فان مهمة الادارة سوف تختلف اختلافا كبيرا . وهذا هو المدخل الذى ينفذ منه المدير . لان المدير فى الواقع هو الذى يسيطر على معظم الفرص التى عن طريقها يمكن اشباع الحاجات . فالمدير هو الذى يملك حفز الافراد فى اتجاه الابتكار والخلق ، وتنمية استعداداتهم وقدراتهم واثابة فرص التدريب امامهم ، وتمكينهم من ممارسة السلطة وتحمل المسئولية وممارسة اختصاصاتهم كما انه له الرأى المسموع فى فرص النقل والاختيار للمناصب وتقارير الكفاية .

وثمة حقيقة هامة تتصل بالسياسة التى تنتهجها مصر فى الآونة الأخيرة . من الاتجاه للانفتاح الاقتصادى ، وتشجيع استثمار رؤوس الاموال الوطنية والاجنبية ، والقيام بتسهيلات متعددة لاجتذاب المستثمرين العرب والاجانب فى اقامة المشروعات الاقتصادية الكبرى ، وتنشيط الاقتصاد المصرى بعد ما اصابه من ركود نتيجة الحروب المتعددة التى فرضت علينا فى غضون الثلاثين سنة الماضية .

ولا يخفى ان العاملين فى القطاع الخاص ، عموما ، والمشروعات الاجنبية المقامة فى مصر - بصفة خاصة - يتمتعون بنظام للأجور والحوافز افضل من النظام المالى للعاملين بالحكومة والقطاع العام . ولاشك ان تأثير ذلك قد بدى واضحا فى اجتذاب القطاع الخاص والشركات الاجنبية فى مصر لأفضل العناصر والكفاءات المتاحة بالحكومة والقطاع العام ، سعيا وراء المزايا المادية الواضحة وفرص العمل الأفضل .

وهذه الحقيقة الهامة تشكل قوى ضاغطة مؤثرة على نظام العاملين بالحكومة والقطاع العام . فاما ان تقترب نظم المرتبات والحوافز بهما من نظيرتها فى القطاع الخاص والمشروعات الاجنبية ، الامر الذى يساعد على

الاحتفاظ بالعناصر الممتازة من العاملين بهما ، واما أن يتزايد الاتجاه العالى لهجرة الكفاءات منهما الى القطاع الخاص ، وهو ما يؤثر فى حصيلته النهائية على مستوى كفاءة العمل الحكومى والقطاع العام والحالة المعنوية للعاملين بهما .

ومن ناحية اخرى ، فان اجهزة الحكومة والقطاع العام تجد نفسها خلال هذه المرحلة فى مراجعة تحدى ضخم بسبب تخلفها عن الأخذ بأسباب الادارة العصرية ، تلك الأسباب التى أدت الى انطلاق الادارة بالقطاع الخاص والشركات وهيئات الاستثمار ومشروعات الانفتاح الاقتصادى والبنوك الأجنبية نحر اعتناق نظم الادارة العلمية الحديثة ، وخاصة فى مجالات استخدام الحاسبات الالكترونية ، ونظم المعلومات ، واساليب وطرائق العمل .

وما لم تسارع الحكومة والقطاع العام الى مراجعة مسئولياتهما بصدد هذه الظواهر الادارية التقدمية التى اشرنا اليها ، فان الفجوة بينهما وبين الادارة خارجهما سرف تزداد اتساعا يوماً بعد يوم .

\*\*\*

المسحوق



## المراجع العربية

ابراهيم امام : فن العلاقات العامة والاعلام ، ( القاهرة مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٦٥ .

ابراهيم حلمى عبد الرحمن ولوثر جوليک : علاقة سياسية التوظيف بتنظيم الادارة الحكومية . ( القاهرة : تنظيم الاداة الحكومية فى الجمهورية العربية المتحدة ، اللجنة المركزية لتنظيم الادارة ، ١٩٦٧ ) .

— ، اعداد الخطة العامة للاصلاح الادارى ، ( القاهرة : معهد الادارة — ، التخطيط ، فحواه ، ومداه ، وجدواه ، ( القاهرة : معهد الدراسات والبحوث الاحصائية ومركز الحساب العلمى ، محاضرة هام ١٩٧٢ ) .

ابراهيم سعد الدين : « ماهية التخطيط » ، القاهرة : معهد الادارة العامة ، ١٩٦٤ ) : « كيف تؤثر الرقابة فى انتاجية الوحدات الادارية » ، ( القاهرة : برنامج القادة الاداريين — برنامج المديرين العاميين ، الدورة الاولى ، ١٩٦٥ ) .

احمد حافظ الجعيرى : ، التخطيط الشامل للاقتصاد القومى ، القاهرة : معهد الادارة العامة ، برنامج المديرين العاميين ، الدورة الاولى ، ١٩٦٥ .

أحمد زكى محمد : « سياسىة التعليم وعلاقتها بالوظائف الحكومية » ،  
( المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، المشاكل الادارية ، ١٩٥٩ ) .

أحمد عبد الغفار : « علم المستقبل والتخطيط الطويل » ، القاهرة : مجلة  
الادارة ، العدد الرابع ، ٢ أبريل ١٩٧٠ .

أحمد فؤاد شريف : ادارة الأفراد والعلاقات الصناعية ، ( القاهرة : مطابع  
الصباح ، ١٩٦١ ) .

— « مشاكل أساسية فى التنظيم والاصلاح الإدارى ، القاهرة : مؤتمر  
التنمية الادارية ، معهد الادارة العامة ، ١٩٦٣ ) .

— « اختتام برنامج المديرين العاميين » ، القاهرة : الجهاز المركزى للتنظيم  
والادارة ، برنامج القادة الإداريين من ١١ الى ٣٠ ديسمبر سنة  
١٩٧٥ .

إدوارد بيرنز : العلاقات العامة فن ، ترجمة وديع فلسطين وحسنى خليفة ،  
( القاهرة دار المعارف ، ١٩٦٩ ) .

الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة : المؤتمر العام للإدارة ، ( القاهرة الهيئة  
العامة لشئون المطابع الاميرية ، ١٩٦٦ ) .

— مذكرة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة عن الاصلاح الإدارى .  
الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء : بيان رئيس الجهاز فى المؤتمر  
الصحفى الذى عقد فى ٩/٦/١٩٧٩ .

المجلس القومى للتعليم والبحث العلمى والتكنولوجيا : تقارير المجلس عن  
سنوات ١٩٧٧ ، ١٩٧٨ ، ١٩٧٩ .

المعهد الدولى للعلوم الادارية : « العلاقات العامة فى مجال الادارة العامة » ،  
( القاهرة مجلة العلوم الادارية ، أبريل ، أغسطس ١٩٦٦ ) .

جعفر العبد : ، القيادة والتدريب في الخدمة المدنية ، . ( القاهرة : مجلة الإدارة ، العدد الثالث - يناير ١٩٦٩ ) .

جمال عبد الناصر : خطاب امام مجلس الأمة بمناسبة قبول التشريع لرياسة الجمهورية ، ١٩٦٥ ) .

جمال نصوحى : ، ندوة الاصلاح الادارى ، : ( القاهرة : مؤتمر القيادة الاداريين الدورة الثالثة ، الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، ١٩٦٧ ) .

، الحكم المحلى كمدخل من مداخل التطوير الادارى ، . ( القاهرة : مؤتمر القادة الاداريين بدمهور ، ١٩٦٤ ) .

جمهورية مصر : ( التقرير السنوى لديوان الموظفين ، ١٩٥٢ ) .  
المطبعة الاميرية ، ١٩٥٣ ) .

جون كلارك ايمز : مبادئ الادارة العامة ، ( بيروت : محاضرات القيت اثناء المنهاج التدريبى لموظفى الحكومات العربية ، ١٩٥٤ ) .

حسين عمر : التخطيط فى المجتمع الاشتراكى ، ( القاهرة : دار الكرنك للنشر والطباعة ، ١٩٦٢ ) .

حسين محمد على : ، عملية العلاقات العامة ، لجنة بحث العلاقات العامة فى الجهاز الحكومى ، ( القاهرة معهد الادارة العامة ، ١٩٦٢ ) .  
— ، الادارة بالاهداف وتكشف العلاقات العامة ، ( جريدة الامرام ، ١٩٧٦/٤/٣٠ ) .

زكريا محيى الدين : مؤتمر الادارة ، ( القاهرة : مطبوعات معهد الادارة العامة ، ١٩٦٥ ) .

— مؤتمر الانتاج ، ( القاهرة : مطبوعات معهد الادارة العامة ، ١٩٦٥ ) .

زكى العدوى : ، التنظيم فى الادارة الاشتراكية ، ، ( القاهرة : مؤتمر القادة الاداريين ، معهد الادارة العامة ، انشيد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٣ ) .

— • فتوة المهارات القيادية ، • ( القاهرة : معهد الادارة العامة ، برنامج القادة الاداريين ، ١٩٦٥ ) •

سعد عسماوى : للتنظيم والادارة الصناعية ، ( القاهرة : مكتبة عين شمس ، ١٩٧٠ ) •

— • فى نظم الحكم والادارة ، ( القاهرة : دار الفكر العربى ، ١٩٦٢ ) •

سليمان الطماوى : مبادئ علم الادارة العامة • دار الفكر العربى طبعة ١٩٧٤ •

— النظرية العامة فى القرارات الادارية • دار الفكر العربى ، طبعة ١٩٧٦ •

سيد الهوارى : الادارة بالاهداف والنتائج ( القاهرة مكتبة عين شمس ، سنة ١٩٧٦ ) •

شارل بقلهيم : التخطيط والتنمية ، ترجمة اسماعيل صبرى عبد الله ، ( القاهرة : دار المعارف ، ١٩٦٦ ) • •

صلاح جلال : استخدام العقل الالكترونى فى كشف الجرائم ، ( جريدة الاهرام ١٩٧١/٨/٢٥ ) •

• عبد الرحمن الرافعى : عصر اسماعيل ، ( القاهرة : مكتبة النهضة ، ١٩٤٨ ) •

عبد السلام بدوى : الرقابة على المؤسسات العامة ، القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٦٥ ) •

عبد القادر حاتم : • تطبيق الاشتراكية العربية ، ( القاهرة : مؤتمر التنمية الادارية ، معهد الادارة العامة ، ١٩٦٣ ) •

عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، ( القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٦٥ ) •



- : « ندوة حول مشاكل التخطيط والمتابعة » ، مؤتمر التنمية الإدارية ، معهد الإدارة العامة ، المعهد القومى للإدارة العليا . ( ١٩٦٢ ) .
- . اقتصاديات الحوافز ، القاهرة : مجلة الإدارة العدد الثانى ، أكتوبر ١٩٦٩ .
- . الإدارة بالاهداف ، ثورة على الثورة الادارية ، مقال بجريدة الاهرام ، ١٩٧٨ .
- عبد الله برويش : تقييم الخطة الخمسية الاولى والرأى فى الخطة الثانية لقطاع الصناعة ، ( القاهرة : وزارة التخطيط ، ١٩٦٥ ) .
- عبد الملك عودة : الإدارة العامة والسياسة ، ( القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٦٢ ) .
- عبد المنعم القيسونى : « الوثائق الاقتصادية الرئيسية ، اطار الخطة » ، ( القاهرة : الاهرام ١١/٤/١٩٦٧ ) .
- . اهمية الإدارة السليمة من أجل التنمية ، ( القاهرة ، اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، مجلة الإدارة ، العدد الثانى ، أكتوبر ١٩٧٠ ) .
- عبد المنعم حبيب : « المدخل العلمى لدراسة وتحديد الاحتياجات التدريبية » ، ( القاهرة : مجلة الإدارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧١ ) .
- عبد المنعم شوقى : « الإدارة التنفيذية واثراها فى أداء الخدمة العامة » ، المشكلات الادارية ، ( القاهرة : المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، دار المعارف ، ١٩٥٩ ) .
- على بدران : « المنظمة وقيادتها الادارية » ، ( القاهرة : مؤتمر التنمية الإدارية ، معهد الإدارة العامة ، المعهد القومى للإدارة العليا ، ١٩٦٢ ) .
- : « السلوك اللفظى للجان المؤتمر العام للإدارة بالجمهورية العربية المتحدة » ، سرس اللبان : مركز تنمية المجتمع ، مجلة تنمية المجتمع ، المجلد الرابع عشر ، ١٩٦٧ ) .

على عبد الرازق : . الرقابة الداخلية كرسيلة لرفع الكفاءة الانتاجية ، .  
( القاهرة : الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، والجهاز المركزي  
للتنظيم والإدارة ، مؤتمر القادة الإداريين ، الدورة الثالثة ، ١٩٦٧ ) .

على فؤاد أحمد : . الأداة التنفيذية وأثرها في تادية الخدمات العامة ، .  
( القاهرة : المنظمة العالمية لحرة الثقافة ، المشاكل الإدارية ،  
١٩٥٩ ) .

على وحجوب : . القيادة الإدارية ودورها في الإصلاح الإدارى من أجل  
التنمية ، . ( سرس اللبان : مجلة تنمية المجتمع ، مركز تنمية المجتمع  
في العالم العربى ، ١٩٦٧ ) .

تطور تنظيم العاملين بالجهاز الحكومى ، . ( سرس اللبان : بحث مقدم  
للمؤتمر العربى الثالث للعلوم الإدارية ، ١٩٦٥ ) .

فتح الله الخطيب : . التعليم للإدارة العامة ، . بحث بالانجليزية مقدم الى  
مؤتمر دراسة وبحوث الإدارة العامة بإفريقيا ، أبران ، نيجيريا :  
فبراير ١٩٦٠ .

فؤاد القاضى : مقال : الإدارة بالأهداف ، أسلوب عمل ، ونظام دولة ، الأهرام  
١٩٦٦/٤/٢٠ .

فؤاد شريف : . مشكلات أساسية في التنظيم والإصلاح الإدارى ، مؤتمر  
التنمية الإدارية ، ١٩٧٧ .

ليبيب شقير : . مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ ، . ( مؤتمر التنمية  
الإدارية الأول ، معهد الإدارة العامة ، المعهد القومى للإدارة العليا ،  
١٩٦٢ ) .

لوثر جيوليك : . المشكلات الرئيسية في تنظيم الإدارة الحكومية ، . ( القاهرة  
مؤتمر التنمية الإدارية الأولى ، معهد الإدارة العامة ، المعهد القومى  
للإدارة العليا ، وثيقة ١٩٦٢/١١/٤ ) .

— تقرير عن تنظيم الادارة الحكومية جمهورية مصر العربية ( القاهرة :  
يونيو ١٩٦٢ ) .

لويس كامل مليكة : « تمثيل الادوار فى التدريب القيادى » ، مجلة الادارة ،  
اتحاد جمعيات التنمية الادارية ( القاهرة ، العدد الثالث ، يناير  
١٩٨٠ ) .

محمد انور السادات : « برنامج العمل الوطنى » ، ( القاهرة : ١٩٧١ ) .

محمد توفيق رمزى : علم الادارة العامة ، ( القاهرة : مكتبة النهضة ،  
١٩٥٧ ) .

— : مذكرات فى علم الادارة العامة ، ( القاهرة : جامعة القاهرة ،  
كلية الحقوق ، قسم الدراسات العليا ، ١٩٥٩ - ١٩٦٠ ) .

محمد حسن يسن : جوانب من مشكلة ادارة التنمية ( القاهرة ، المعهد القومى  
الادارة العليا ، ١٩٦٩ ) .

محمد زيتون : الادارة المحلية فى مصر من خمسة الاف سنة لليوم ،  
( القاهرة : دار المعارف ، ١٩٦٠ )

محمد سعيد احمد : « ادارة القطاع العام كأحد مداخل التطوير الادارى » ،  
مؤتمر القادة الاداريين ، ( القاهرة : مطبعة التقدم ، ١٩٦٥ ) .

— : الظواهر التنظيمية لاستخدام الحاسب الالكترونى » ، ( القاهرة :  
مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧١ ) .

— : التنظيم وتطوير أساليب العمل ، ( القاهرة : دار الفكر العربى ،  
١٩٧١ ) .

محمد سيد احمد : « رؤية السبعينات » ، (جريدة الأهرام فى ١/١/١٩٧٠) .

محمد طلعت عيسى : العلاقات العامة مبادئها وتطبيقاتها ، القاهرة : مكتبة  
القاهرة الحديثة ، ١٩٦٠ ) .

محمد عبد المنعم خميس : « حتمية التطوير الإداري » ، دور القائد الإداري  
فى تطوير الإدارة ، ( القاهرة : مؤتمر القادة الإداريين ، الدورة  
الرابعة ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٦٧ ) .

محمد فتح الله الخطيب : دراسات فى الحكومات المقارنة ، ( القاهرة : دار  
النهضة العربية ، ١٩٦٦ ) .

— : « ندوة السياسة والإدارة » ، ( القاهرة : معهد الإدارة العامة ،  
برامج القادة الإداريين • المديرون العامون ، ١٩٦٥ ) .

محمد فهمى أحمد : « مشكلات التنسيق والاتصالات » ، ( القاهرة : معهد  
الإدارة العامة ، برنامج القادة الإداريين ، ١٩٦٥/٢/٢٢ ) .

محمود السباعى : إدارة الشرطة فى الدولة الحديثة ، ( القاهرة : الشركة  
العربية للطباعة والنشر ، ١٩٦٣ ) .

محمود الإمام : « دور الجهاز المركزى للمحاسبات بالنسبة للأجهزة الإدارية  
التنفيذية » ، ( القاهرة برنامج القادة الإداريين ، برنامج المديرين  
العامين ، الدورة الأولى ، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، ١٩٦٥ ) .

محمود محمد الجوهري : الاتجاهات الجديدة فى العلاقات العامة ، ( القاهرة :  
مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٧١ ) .

مختار حمزة : « الحاجة المتزايدة للقيادة الإدارية » ، المشاكل الإدارية ،  
( القاهرة : المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، ١٩٥٩ ) .

مصطفى أبو الفتوح : « ندوة الإصلاح الإداري » ، ( القاهرة : مؤتمر القادة  
الإداريين الدورة الثالثة ، الهيئة العامة لشئون المطابع ، ١٩٦٧ ) .

مصلحة الاستعلامات : الميثاق ، ( القاهرة • دار مطابع الشعب ، ١٩٦١ ) .

مصطفى عبد العزيز : ( نظام الإدارة بالأهداف وإدارة الأزمات ) ، القاهرة  
اتحاد جمعيات التنمية الإدارية ، مجلة الإدارة العدد الثالث ، يناير  
١٩٧٧ .

معهد الإدارة العامة : « ترجمة لبعض المصطلحات فى علم الإدارة العامة » ،  
( القاهرة : مطبوعات المعهد ، ١٩٥٨ ) .

— : تقرير عن نشاط المعهد ، ( عام ١٩٦٥ - ١٩٦٦ ) .

— : دراسة تحليلية عن اختصاصات أجهزة الرقابة المختلفة ،  
( القاهرة : برنامج القادة الإداريين ، تقرير حلقة البحث رقم ٣ ،  
ديسمبر ١٩٦٥ ) .

— ورقة عمل حول تطوير وتحديث التعليم فى مصر ١٩٧٩ .

وزارة الاعلام : هيئة الاستعلامات ، برنامج العمل الوطنى ( القاهرة : مطابع  
هيئة الاستعلامات ، ١٩٧١ ) .

وزارة المعارف : التعليم ، ( القاهرة : وزارة المعارف ، ادارة الشئون العامة ،  
١٩٥٦ ) .

— : تطور التعليم فى الجمهورية العربية المتحدة ، ( القاهرة : وزارة  
المعارف ، ١٩٥٨ ) .

نزيه الأيوبي : الثورة الادارية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ،  
جريدة الاهرام ، عدد ١٤ ، ١٩٧٨ .

هيئة الرقابة الادارية : تقرير عن أوجه القصور والخلل فى الجهاز الإدارى  
للدولة ، من سنة ٧٢ الى سنة ١٩٧٦ . يوليو ١٩٧٧ .

## المراجع الأجنبية

### أولا : الكتب

**Ammar Hamed.**

**Growing up in an Egyptian Village : Silwa Province of Aswan.**  
London : Routhledge and Regan, 1945.

**Appleby, Paul.**

**Morality and Administration, Baton Rouge : Louisiana University Press, 1952.**

**Appleby, Paul.**

**Polcy and Administration, Alabama : University of Alabama Press, 1946.**

**Apter, D.**

**Gold Coast in Transition. Princeton : Princeton University Press, 1955.**

**Barish, Norman.**

**System Analysis for Effective Administration, New York : Funle and Wagnalis, 1959.**

**Barnete, H.G.**

**Anthropologyl in Administration, New York : Row Peterson and Company, 1956.**

**Berger, Morroe.**

**Military Elite and Social Change : Egypt Since Napoleon.**  
Princeton. New Jersey : Princeton University Press, 1960.

**Black, Eugene.**

**Diplomacy of Economic Development. Cambridge, Massachus-**  
**settes : Harvard University Press, 1960.**

Blau, Peter.

**Bureaucracy in Modern Society.** Chicago : Chicago University  
1956.

Chraden H. and Sherman A.

**Readings in Personnel Management,** Cincinnati, Ohio : South-  
Western Company, 1966.

Cole, Taylor.

**The Canadian Bureaucracy :** Durham-Duke University Press,  
1949.

Corpus, O.D.

**The Bureaucracy in the Philippines.** Manila : Institute of Pu-  
blic Administration, 1957.

Cutlip, Scott and Certer, Allen.

**Effective Public Relations,** New Jersey : Prentice Hall, 1964.

Davis, Ralph.

**The Fundamentals of Top Management,** New York : Harper  
and Brothers, 1952.

De Tocqueville, Alexis.

**The Old Regime and the French Revolution,** Translated by S.  
Gilbert, New York : Doubleday, 1955.

Dimock Marshal.

**A Philosophy of Administration.** New York : Harper and  
Brothers, 1956.

Dimock, M., Dimock, G., and Koenig L.

**Public Administration.** New York : Rinhart and Company 1961.

Finer, Herman.

**The Theory and Practice of Modern Government.** New York:  
Henry Halt and Company, 1969.

Fayol, Henry.

**Administration Industrielle et Générale.** Dunod, Paris : 1925.

Friedrich, Carl. and Cole, Taylor.

**Responsible Bureaucracy : A Study of Swiss Civil Service.**  
Yellow Springs, Ohio : Antioch, 1944.

Gaus. John.

**Reflections on Public Administration.** Alabama : University of  
Alabama Press, 1948.

Gibb, H.

**Mohammedanism.** Oxford : Oxford University Press, 1955.

Gibb, H.R. and Bower H.

**Islamic Society and The West.** London : Oxford University  
Press, 1950.

Gouldner, Alvin.

**Patterns of Industrial Bureaucracy.** Glencoe Illinois : The Free  
Press, 1964.

Gore, William.

**The Making of Decisions.** Glencoe : The Free Press, 1964.

Gregoire, Roger.

**La Fonction Publique.** Paris, Armand Colin, 1954.

Griemer, Larry.

**Putting Judgement Back Into Decisions,** Harvard Business  
Review, March-April, 1970.



Indian Institute of Public Administration.

**The Organization of the Government of India.** Bombay : Asia Publishing House, 1968.

Kelsall, R.A.

**Higher Civil Servants in Britain from 1870 to the Present Day,**  
London : Routledge, 1955.

Kibbee, J., Craft C. and Manus, B.

**Management Games,** New York: Reinhold Publishing Company,  
1971.

Kingaly, Donald.

**Representative Bureaucracy, An Interpretation of the British  
Civil Service.** Yello Springs. Ohio : The Antioch Press, 1964.

Koontz, Harold, and O'Donnell, Cyril.

**Principles of Management. An Analysis of Managerial Functions.**  
New York : McGraw Hill Book Company, 1964.

Kracke, E. A. Jr.

**Civil Service in Early Sung China.** Cambridge, Harvard Uni-  
versity Press, 1958.

Laski, Harold.

**The American Presidency.** New York : Harper and Brothers,  
1960.

Lederer, W. and Burdick, E.

**The Ugly American.** New York : W. Norton and Company,  
1958.

Leighton, Alexander.

**The Governing of Men.** Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1945.

Lenin, V.I.

**The State and the Revolution :** New York : Vanguard Press, 1926.

Lepawsky, Albert.

**Administration : The Art and Science of Organization and Management.** New York : Alfred Knopf. 1952.

Lerner, D.

**The Passing of Transitional Society.** Glencoe, Illinois : Free Press, 1958.

Levy, M.

**Structure of Society.** Princeton : Princeton University Press, 1952.

Litterer, Joseph.

**Organizations : Structure and Behavior.** New York : John Wiley and Sons, 1963.

Lord, Llod

**Egypt Since Cromer.** London : Macmillan and Company Ltd., 1963.

Low, Sidney.

**Egypt in Transition.** New York : The Macmillan Company, 1941.

Macridis, Roy.

**The Study of Comparative Government.** Doubleday Short Studies in Potilical Science, Garden City, New York, 1955.

Marx, F. Morstein.

**Foreign Governments, The Dynamics of Politics Abroad** New York : Prentice Hall, 1950.

Marx, F. Morstein (ed).

**Elements of Public Administration.** New Jersey : Prentice Hall, 1961.

Marx, F. Morstein.

**Foreign Governments.** New York : Printice Hall Inc. 1949.

Mayo, Elton

**Human Problems of An Industrial Civilization.** Boslon : Harvard University press, 1942.

McGregor, Douglas.

**Leadership and Motivation,** Cambridge : The M.I.T. Press, 1951.

Myrdal, Gunner.

**An International Economy.** New York : Harper and Brothers, 1958.

Nassan, William,

**Conservations and Journals in Egypt and Multa.** London : Sampson Low and Company, 1882.

Nicoladis, Nicolis,

**Policy Decisions and Organization Theory,** Los Angeles University of Southern California, Publication No. II, 1960.

Olmsted, Michael.

**The Small Group,** New York : Random House, 1959.

Parkinson, C. Worthcote,

**Parkinson's Law and Other Studies in Administration.** New York : Houton Mifflin Company, 1957.

Pfifner, John, and Presthus, Robert,

**Public Administration,** New York : The Ronald Press, 1960.

Reisenberg, Mundy,

**The Medieval Town.** Princeton : Van Nostrand, 1958.

Riesman, David and Others,

**The Lonely Crowd,** New Haven : Yale University Press, 1955.

Riggs, Fred,

**Administration in Developing Countries.** London : Asia Publishing House, 1961.

Sampson, Robert,

**The Staff Role in Management. Its Creative Uses.** New York : Harper and Brothers, 1955.

Simon, Herbert,

**Administrative Behavior.** New York: The Macmillan Company, 1957.

Siffin, William,

**Towards the Comparative Study of Public Administration.** New York : Personnel Series No. 75, American Management Association.

Stahl, Glem,

**Personnel Administration.** New York : Harper and Brothers, 1956.

Stene Ehwin and Others,

**Public Administration in The Philippines.** Manila : Institute of Public Administration, 1955.

Sutton, F.

**Social Theory and Comparative Politics.** Princeton : Princeton University Press, 1955.

Swedlow, Irving.

**Development Administration : Concepts and Issues** Syracuse : Syracuse University Press, 1963.

Taylor, Fredrick,

**The Principle of Scientific Management.** New York. Harper and Brothers, 1911.

Tead, Ordway.

**The Art of Leadership.** New York. McGraw Hill Book Company, 1935.

Thompson, Victor.

**Modern Organization,** New York : Alfred A. Knopf, 1961.

United Nations.

**Standards Techniques of public Administration.** New York : United Nations, 1951.

Urwick, L. and Gulick, Luther (eds).

**Papers on the Science of public Administration,** New York : Institute of Public Administration, 1937.

U.S. Civil Service Commission.

**The Job Element Method.** Washington, D.C. : PS 14, June 1968.

Waldo, Dwight.

**Ideas and Issues in public Administration.** New York : McGraw Hill Book Co. Inc., 1966.

Waldo, Dwight.

**The Study of Public Administration,** Garden City, New York : Doubleday and Company, 1955.

Weber, Max.

**The Theory of Social and Economic Organization.** Translated by M. Henderson and Talcott Parsons. New York : Oxford University Press, 1948.

White, Leonard.

**The Federations,** New York : The Mcmillan Company, 1948.

**The Jacksonians.** New York : The Macmillan Company, 1954.

**The Republican Era,** New York : The Mcmillan, Company, 1957.

**The Jeffersonian.** New York : The Mcmillan Company, 1951.

**Introduction to The Study of Public Administration.** New York: The Mcmillan Company, 1958.

White, William.

**The Organization Man.** Garden City. New York : Doubleday Anchor Books, 1956.

Wiener, Norbert.

**Cybernetics,** New York : John Wiley and Sons Inc., 1948

**The Human Use of Human Beings,** New York : Double Day and Company, Inc. 1954.

Willoughby, W.F.,

**Principles of Public Administration.** Baltimore : The John Hopkins Press, 1967.

## ثانيا : الدوريات

Alexandris, George,

"Public Administration, as a Science or an Art". **International Review of Administrative Science**, Vol. XXVII, No. L.I., P. 1961.

Afzal, M.,

"Education in Public Administration at the University Level in Pakistan".

**Public Administration Review**, Lahore : National Institute of Public Administration, Oct.-Dec., 1943.

Argyris, Ghris.

"The Individual and Organization — Some Problems of Mutual Adjustment, 2".

Bennis, Warren,

"Revisionist Theory of Leadership".

**Harvard Business Review**, Jan.-Feb., 1961.

Berger, Mooroe,

"The Public Bureaucracy and Economic Growth".

The Congress for Cultural Freedom :

**Problems of Administration**, Cairo : Dar el Maaref, 1959, p. 57.

Bredcht, Arnold,

"How Bureaucracies Develop and Function".

**The Annals of The American Academy of Political and Social Science**, Vol. 292, March, 1954.

Cajl, Natalia.

"State Enterprises in France, Italy and Poland".

**International Review of Administrative Science**, Vol. XXVII — 1961.

Carson, T.T.,

"Bilingualism in the Public Service of Canada".  
**Public Personnel Review**, Oct., 1966.

Diamant, Alfred,

"The Relevance of Comparative Politics to the Study of Comparative Administration".  
**Administrative Science Quarterly**, June, 1966.

Follet, Mary Parker,

"The Process of Control" in Gulick and Urwick.  
**Papers on the Science of Administration**. New York, I.P.A., 1937.

Inkeles, Alex.,

"Social Change in Soviet Russia" ed. In Morroe Berger and Others.  
**Freedom and Control in Modern Society**, New York, Van Nostrand, 1954.

Gibb, C.A.,

"The Principles and Traits of Leadership". **Journal of Abnormal and Social Psychology**, Vol. 42, 1947.

Grimes, Paul,

"The Principles and Traits of Leadership", **Journal of Abnormal and Social Psychology**, Vol. 42, 1947.

Grimes, Paul,

"Demand For Younger Officials, A Problem of Nehro Party".  
**The New York Times**, July 15, 1961.

Kingsbury, Joseph,

"In-Service Training in Turkey".  
**Personnel Administration**, XVIII, March, 1955.



Langrod, George,

"Quelque Recents Tendences Administratives en Regime Communiste".

**International Review of Administrative Sciences**, Vol. XXVIII, 1962.

Lippitt and White,

"An Experimental Study of Leadership and Group Life", in Newcomb, T. and Hartley E.

**Readings in Social Psychology**, New York, Henry Holt, 1947.

MacMury, Robert,

"The Case for Benevolent Autocracy".

**Harvard Business Review**, January-February, 1958.

Presthus, Robert,

"Behavior and Bureaucracy in Many Cultures".

**Public Administration Review**, Winter, 1959.

"Decline of the Generalist Myth".

**Public Administration**, Vol. XXIV No. 4, December, 1964.

Presthus, Robert,

"Toward A Theory of Administrative Behavior, 3".

**Administrative Science Quarterly**, (June, 1956).

MacMury, Eugene,

"The Interdependence Between Social and Economic Planning with Special Reference to Yugoslavia" In T. Ponsion.

**Social Welfare Policy**. The Angue, Monton and Company 1962.

Rangan, K.,

"Administration and the Third Plan".

**International Review of Administrative Science**, Vol. XXVIII, 1962.

Riggs, Fred,

"Agraria and industria Toward a Typology of Comparative Administration", in William Siffin.

**Towards a Comparative Study of Public Administration**, Indiana University Press, 1959.

Russel, John,

"Guides for Organization Planning", Memo. Cairo : Institute of Public Administration, 1955.

Sharp, Walter,

"Bureaucracy and Politics, Egyptian Model" in William Siffin  
**Towards a Comparative Study of Public Administration**, Indiana University Press, 1959.

Tickner, F.J.

"A Survey and Evaluation of Comparative Research".  
**Public Administration Review** XIX, 1959.

United States Civil Service Commission.

"Leadership and Supervision",  
**Personel, Management Service**, 1955.

Willson, Woodrow,

"The Study of Public Administration".